

Региональная ЭКОНОМИКА

*новый характер
территориальных
отношений*

Региональная ЭКОНОМИКА

*новый характер
территориальных
отношений*



МОСКВА ЭКОНОМИКА 1990

В работе уральских экономистов поставлены и решаются принципиальные вопросы внедрения в практику хозяйственных отношений территории в новых экономических условиях. Неотработанность теоретических вопросов затормозила проведение эксперимента по переводу союзных и автономных республик, областей, городов на принципы самофинансирования. Исследуются возможности формирования в рамках общенародного присвоения «муниципальной» собственности. Авторы излагают концепцию эксперимента по самоуправлению и самофинансированию местного хозяйства. Вниманию читателей предлагается опыт функционирования форм хозяйственного регулирования на территории.

Книга рассчитана на широкий круг специалистов, партийных, советских работников, хозяйственных руководителей предприятий.

Под редакцией чл.-корр. АН СССР В. П. Чичканова,
докт. экон. наук А. И. Татаркина

Рецензенты: академик А. Г. Гранберг,
докт. экон. наук В. Н. Соловьев

Авторский коллектив: чл.-корр. АН СССР В. П. Чичканов (отв. редактор), доктора экономических наук Г. А. Ковалева, А. И. Татаркин, к. э. н. С. Г. Важенн, к. э. н. О. Г. Дмитриева, И. С. Иоффе, к. э. н. А. А. Мальцев, к. э. н. Е. Н. Сидорова, к. э. н. А. В. Симонов, А. Л. Страхов; включены материалы д. э. н. Х. Н. Гизатуллина, к. э. н. Н. И. Данилова, к. ф. н. Б. С. Модель.

Редактор Г. Л. Гуртова

Возрастающий интерес экономической науки и хозяйственной практики к проблеме территориального хозрасчета, кардинальной реформе регионального хозмеханизма объясняется многими причинами, две из которых имеют решающее значение.

Первая — общественная мысль в общенациональном масштабе вплотную подошла к пониманию того очевидного факта, что социально-экономическое развитие и всей страны и каждой ее территории, всемерная демократизация нашего общества немыслимы без расширения самостоятельности территорий в решении социальных и производственных вопросов. В общественном сознании постепенно утверждается мысль, что являющееся экономической основой развития производства общественное разделение труда должно быть доведено до уровня специализации отраслей в лице их министерств и ведомств на решении преимущественно производственных и научно-технических задач в развитии страны и отдельных ее регионов, а территорий (регионов) в лице местных Советов на решении преимущественно социально-экономических вопросов развития общества. Опыт функционирования Совнархозов в 50—60-х годах, а также практика территориального решения вопросов социально-экономического развития в братских социалистических странах — авторитетный аргумент в пользу подобной специализации.

С учетом этого обстоятельства предлагается совершенствовать хозяйственный механизм региона, развивать хозрасчетные отношения территории с другими субъектами производственных отношений.

Вторая — дальнейшее развитие хозяйственного расчета предприятий (объединений), последовательная реализация Закона Союза ССР о государственном предприятии (объединении) теоретически и практически требуют перехода к хозрасчетным отношениям первичного звена с отраслями и центральными органами управления, городами (районами) и областями (краями, республиками). Без развития хозрасчетных отношений на уровне региона, без внедрения хозрасчетных принципов в деятельности территориальных органов власти и управления трудно надеяться на действенность нового хозяйственного механизма.

Эти причины, или вернее, обстоятельства и обусловили выбор темы монографического исследования, логику и структуру предлагаемой читателю книги. Не все поднятые в книге проб-

лемы являются бесспорными. Многие из них требуют дополнительных и более глубоких проработок. Важно другое. Всякое исследование регионального хозмеханизма позволит познать проблему глубже и шире, а на этой основе результативнее совершенствовать систему производственных отношений социализма.

ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РАСЧЕТ РЕГИОНА КАК ФОРМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. ОБЩЕНАРОДНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ — ОСНОВА ХОЗРАСЧЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЕРРИТОРИИ

Вопрос о собственности — центральный вопрос экономической и политической реформ. От его решения во многом зависит успех перестройки, создание нормальных условий для эффективного функционирования производительных сил социалистического общества.

Любое исследование отношений общенародной собственности, на наш взгляд, должно основываться на анализе диалектического единства трех ее аспектов: экономического содержания как системы отношений по ассоциированному в масштабе общества присвоению средств и результатов производства всеми трудящимися; экономических форм ее реализации через всю систему производственных отношений (производство, обмен, распределение и потребление) и через специфическое отношение наделения каждого субъекта хозяйствования частью общенародных средств; экономических форм использования общенародной собственности в деятельности коллективов и отдельных работников через «совместную трудовую деятельность», развитие «социалистического самоуправления», «демократизация управления» объектами общенародной собственности и т. п.

На наш взгляд, известная незавершенность процессов обобществления производства при социализме проявляется в двух формах общественной собственности и осуществлении общенародного присвоения через разные уровни организации производства, множество форм ее реализации и использования. «Ограничение реализации общенародной собственности преимущественно указанной формой (общенародным хозяйствованием, выражающемся в централизованном планировании общественного производства), ее абсолютизация — вели к рассогласованию интересов, фактическому отчуждению собственности от трудящихся и их производственных коллективов, «вымыванию» ее общенародной сущности, превращению ее в «ничью» собственность,

в юридическую форму, лишенную адекватного экономического содержания»¹.

Из этой особенности развития социалистического производства делаются самые разнообразные и зачастую взаимоисключающие выводы о сущности и содержании общенародной собственности: от отождествления отношений собственности со всей системой социалистических производственных отношений², выделения в качестве самостоятельного наряду с общенародным «хозрасчетного» (коллективного, вторичного, группового) или «муниципального» присвоения средств и результатов производства³ до сведения сущности отношения собственности к поверхностным процессам хозяйственной жизни⁴.

Подобные суждения о сущности отношений общенародной собственности вполне объяснимы, но вряд ли способны продвинуть экономическое исследование к выяснению истины. В частности, попытки отождествить отношения собственности со всей системой производственных отношений, как и сведение их к поверхностным процессам хозяйственной жизни «растворяют» сущность общенародной собственности во всей системе производственных отношений, делают ее «неуловимой», во многом абстрактной категорией, не поддающейся воздействию конкретных мер — экономического, политического, социального характера.

Косвенным подтверждением истинности подобного вывода может служить характеристика сущности отношений собственности, данная К. Марксом. Выступая против абстрактно-правового рассмотрения их сущности, он писал: «...присвоение есть акт, который совершается в самом процессе производства и составляет существенный момент последнего»⁵. Рассматриваемое в общем контексте проблемы соотношения собственности и системы производственных отношений, приведенное высказывание К. Маркса может интерпретироваться лишь однозначно: считая отношения собственности «существенным моментом» производственных отношений, их своеобразной основой, базисом, он не допускал их отождествления. При этом (что не менее важно) К. Маркс подходил к исследованию отношений собственности последовательно диалектически: для объективной характеристики ее сущности необходимо «описание всех общественных отношений... производства», в том числе и поверхностных форм.

¹ Диалектика производительных сил и производственных отношений при социализме // Вопросы экономики. 1987. № 9. С. 63.

² См.: Хубиев К. А. Собственность в системе производственных отношений. М., 1988. С. 98—107.

³ Селезнев А. З. Хозяйственный расчет в условиях развитого социализма. М., 1979. С. 69, 73; Смолдырев Д. А. Роль стоимостных форм в развитии социалистической экономики. М.: Мысль, 1980. С. 51 и др.

⁴ «Свое место в идущей гласно и негласно дискуссии о роли и месте собственности в системе экономических отношений — пишет, например, В. Пефтиев, — мы видим в том, чтобы отстаивать тезис: исторический тип собственности дает образ, явление, общественной системы, ее коренных отношений... Следовательно, мы судим об экономической системе по тому, что обнаруживается на поверхности хозяйственной жизни — по отношениям собственности». (Пефтиев В. Действительно ли ясно все, что таковым представляется // Экономические науки. 1987. № 11. С. 83).

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 24. С. 434.

Однако всевозможные попытки выводить сущность отношений общенародной собственности из анализа отдельных элементов производственных отношений социализма (отношений производства, распределения и т. п.), тем более сводить ее к поверхностным процессам хозяйственной жизни, способны завести исследования в тупик бесплодных споров и многолетних дискуссий.

Сущность собственности как отношения по поводу присвоения средств и результатов производства раскрывается прежде всего в самом производстве как наиболее «существенном моменте» всей системы производственных отношений. Но это отноше не значит, что собственность сводится исключительно к отношениям в процессе производства. Собственность представляет собой социально-экономическую (общественно-экономическую) форму всякого способа производства. Посредством этой формы факторы и результаты производства поступают (через распределение и обмен) в потребление субъектов производственных отношений (капиталистов или всей ассоциации трудящихся). Это не вызывает возражений. Возражение вызывает другое: возникновение отношений собственности непосредственно в процессе производства. Столь категорическое утверждение как минимум вызывает сомнение. Где первоначально (в производстве, обмене или распределении) возникают общественно-экономические отношения (собственность) — вопрос важный, но не принципиальный. Важнее, что наиболее существенная сторона процесса производства представлена присвоением его факторов и результатов отдельным субъектом (частная собственность), коллективом (коллективная собственность) и всем обществом в целом.

Собственность как общественно-экономическое отношение присвоения является определяющим не только к распределению, обмену и потреблению, но и к самому производству. Поскольку процесс присвоения не совпадает с производством и всей системой производственных отношений, а составляет лишь их внутренний и существенный момент, теоретически несостоятельно отождествлять собственность как с отношениями производства, так и со всей системой производственных отношений.

Национализация буржуазной собственности социалистическим государством, обеспечение равенства всех членов общества по отношению к средствам и результатам производства определяют возникновение соответствующих источников и форм получения дохода. Распределение в соответствии с количеством и качеством затраченного труда, через общественные фонды потребления, доходы от приусадебного хозяйства и индивидуальной трудовой деятельности, равенство всех членов общества по отношению к средствам производства — господствующие формы присвоения социалистической общенародной собственности. Но присвоение не исчерпывает всего содержания и многообразия системы производственных отношений. Последние обеспечивают формирование способностей к труду и их реализацию, формируют потребности членов общества. Все это — дополнительное свидетельство того, что для отождествления собственности со всей системой производственных отношений нет достаточных оснований.

По причине недостаточно высокого уровня развития производительных сил и зрелости производственных отношений социализма ассоциированное присвоение средств и результатов производства осуществляется не непосредственно через все общество, а опосредственно, через первичные звенья народного хо-

зяйства — предприятия, территории, отрасли. Но последние не являются собственниками, субъектами присвоения (полного или частичного, первичного или вторичного, коллективного или хозрасчетного) вне общественной ассоциации трудящихся. Только через общественную ассоциацию трудящихся и в рамках общественной организации производства коллективы предприятий (объединений), население городов и областей могут реализовать свои возможности социалистического собственника и ассоциированного субъекта присвоения средств и результатов производства. Лишь в этом контексте можно говорить о коллективной (групповой) и муниципальной собственности, хозрасчетном (вторичном) присвоении.

Принципиально важный вопрос: каков механизм участия коллективов предприятий (объединений), городов и областей в ассоциированном присвоении средств и результатов производства? Насколько эффективен этот механизм в воспитании хозяйского отношения к средствам и результатам производства?

Ответ на первый из поставленных вопросов требует анализа процессов централизованного планирования, последовательности реализации принципа демократического централизма в деятельности предприятий (объединений), городских и областных Советов, реальности и полноты хозрасчетных отношений, возможности самоуправления на каждом из названных уровней, действительности существующих форм контроля и т. п.

Говоря о коллективном присвоении средств и результатов производства коллективами социалистических предприятий (объединений), а также населением соответствующей территории следует учитывать, что оно при всех обстоятельствах может осуществляться лишь в пределах господства общенародного присвоения и через всю общественную ассоциацию трудящихся. Это, так сказать, теоретическая модель функционирования общенародного присвоения средств и результатов социалистического производства. Практическое же значение ее сводится к необходимости централизованного, стабильного и долгосрочного установления доли региона в производимом им продукте как по стоимости, так и по натурально-вещественной форме. К этому следует добавить четкое определение прав и ответственности предприятий (объединений), городских и областных Советов в использовании факторов производства, их сохранности и приумножении, повышении технического уровня и эффективного использования.

Можно возразить: подобная модель существовала и продолжает существовать в нашей хозяйственной жизни, хотя и в несколько урезанном, извращенном виде, но издержки такого коллективного и регионального присвоения становятся все более очевидными. Не является ли она отходом от революционной сути перестройки? Представляется, что на подобные вопросы следует отвечать отрицательно по двум обстоятельствам.

Первое. Экономически любой процесс присвоения средств и результатов производства может осуществляться лишь через соответствующие организационно-экономические и правовые формы. Процесс присвоения, как экономическая основа любого способа производства, всегда и наиболее последовательно оформляется правом и регулируется правовыми нормами. Последние могут с разной степенью объективности отражать экономические процессы присвоения в обществе, по-разному воздействуя на развитие экономических отношений разного уровня. Правовые нормы способны содействовать ускоренному развитию отношений собственности, а через них и всему экономическому развитию; они могут ставить развитию отношений собственности определенные преграды, сдерживая их развитие; они могут препятствовать формированию отношений собственности и вызывать растрату средств и ресурсов в массовом количестве. Это обстоятельство является одной из причин имеющихся попыток сведения отношений собственности исключительно к юридическим отношениям, преувеличивая отдельных (часто чисто внешних) их сторон.

Государство определяет, в частности, организационную структуру производства и управления в масштабах всей страны, утверждает экономико-правовой статус каждого звена общественного производства, его долю в получаемой прибыли и права по владению, пользованию и распоряжению средствами и результатами производства, границы самостоятельности в принятии и реализации хозяйственных решений. И от того, насколько полно и всесторонне учтены в действующих правовых нормах и организационных формах экономические интересы соответствующего звена (органа) управления (территории, объединения, предприятия, бригады), насколько надежно они гарантированы (политически, экономически и законодательно) государством, непосредственно зависит возможность коллективного (группового, хозрасчетного, вторичного) и муниципального присвоения средств и результатов производства, формирование хозяйского отношения к общенародной собственности.

Нельзя надеяться на формирование подлинных чувств хозяина у населения города, области, коллективов предприятий (объединений) и отдельных работников, используя для этого только политические призывы и правовые декларации, не подкрепленные организационно-экономическими и правовыми гарантиями. В частности, многие положения Закона о госпредприятии не реализуются именно из-за их декларативного характера. например, положения о научной обоснованности нормативов, госзаказе, самоуправлении, утверждении планов общим собранием и др., отсутствия надежных и действенных гарантий и неукоснительного их соблюдения всеми звеньями управления и каждым должностным лицом.

Вне четких нормативных актов, всесторонне регулирующих

процесс присвоения средств и результатов производства на разных уровнях хозяйствования, общенародная собственность не может реализовать свою сущность через различные структурные звенья и в масштабах всего общества.

Второе. Функционирование при социализме отношений общенародной собственности объективно требует со стороны общества жестких и постоянных политических, экономических и правовых гарантий регионам, коллективам предприятий (объединений) и отдельным работникам и присвоение определений доли (части) совокупного общественного продукта в соответствии с количеством и качеством затраченного труда. Механизм подобных гарантий может быть различен на разных ступенях развития общества. Важно другое. Этот механизм должен основываться на двух взаимосвязанных процессах.

Один — это предоставление населению региона, коллективу или отдельному работнику возможности самостоятельно влиять на размеры присваиваемой доли (части) совокупного общественного продукта изменениями в качестве и количестве затрачиваемого ими труда, конечных результатах работы коллективов региона. Существующее в настоящее время положение не обеспечивает подобную связь, даже по предприятиям, не говоря уже о территориях. Например, несмотря на принятый Закон о госпредприятии, вышестоящие органы планирования и управления продолжают вмешиваться в производственно-хозяйственную деятельность предприятий и объединений. Предусмотренное Законом оставление коллективам предприятий всей суммы амортизационных отчислений в большинстве отраслей не выполняется по вине министерств. Остается лишенной экономических и юридических гарантий и положение о хозрасчетных основах отвлечения работников предприятий на сельскохозяйственные и иные работы. Крайне медленно меняется система оплаты труда и премирования работников предприятий. Практически не меняется соотношение между основной (постоянной) и дополнительной (переменной) частью заработка.

Другой — повышение действенности контроля общественной ассоциации за результатами производственно-хозяйственной деятельности каждого работника предприятия, объединения, города, области и республики, т. е. расширение арсенала различных гарантий населению территорий, коллективам предприятий (объединений). При этом важно, учитывая всю беспомощность традиционных административно-властных форм контроля (народный, финансовый, санитарный контроль, госприемка и др.), решительнее использовать экономические формы контроля (через товарный рынок, банковский кредит, экономические нормативы, хозяйственные договоры, обсуждение на сессиях Советов народных депутатов и общих собраниях итогов работы и утверждение планов и т. п.). Общественная ассоциация трудящихся через государство и его местные органы определяет наиболее

действенные формы контроля и принимает соответствующие решения по его результатам. Контроль постоянный, действенный и массовый со стороны общества за функционированием коллективов предприятий (объединений) региона и регионом в целом как относительно самостоятельными субъектами присвоения средств и результатов коллективного труда — необходимое условие общенародного присвоения при социализме. Но это делегированная обществом экономическая возможность присваивать населением территории и отдельным коллективом части созданного ими продукта должна осуществляться в строгом соответствии с количеством и качеством затраченного коллективного труда, его вкладом в приумножение общенародной собственности.

Последовательная реализация мер по дальнейшему расширению самостоятельности предприятий (объединений) в производственно-хозяйственной деятельности и региональном присвоении результатов этой деятельности, утверждению постоянного, действенного и массового контроля общественной ассоциации трудящихся за соответствием присваиваемой части совокупного продукта количеству и качеству затраченного труда позволит воспитать хозяйское отношение у коллективов и отдельных работников к объектам общенародной собственности, привлечь всех трудящихся территории к ее приумножению.

Содержание общенародной собственности реализуется не только во множестве экономических форм, но и через разных субъектов общенародного присвоения. К их числу относятся общественная ассоциация трудящихся в лице общенародного государства, население территорий в лице соответствующих Советов народных депутатов, коллективы предприятий (объединений) и отдельные работники. Каждому из перечисленных субъектов присущи свои особенности в реализации отношений общенародного присвоения и исключительно специфическая роль в присвоении различных частей совокупного общественно-го продукта.

1.2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РЕГИОН КАК СУБЪЕКТ ОБЩЕНАРОДНОГО ПРИСВОЕНИЯ

Формирование и функционирование экономических регионов и региональных комплексов — процесс объективный и неоспоримый. Он обусловлен процессами общественного разделения труда и специализацией регионов на производстве определенных видов продукции (работ, услуг). Именно углубление процессов общественного разделения труда и специализации территорий с объективной необходимостью требуют дальнейшего развития теории социалистической собственности, признания многообразия субъектов общенародного присвоения средств и результатов производства.

К сказанному следует добавить, что в становлении и развитии концепции территориального (регионального) хозрасчета проблема субъектов общенародного присвоения приобретает исключительно важное, действительно системообразующее значение. Есть все основания утверждать, что главным условием перехода территорий к региональным хозрасчетным отношениям становятся признание населения области (союзной и автономной республики, края), города, района, поселка (села) субъектом собственности на объекты социальной инфраструктуры и часть создаваемого предприятиями территории совокупного общественного продукта.

Сразу следует оговориться, что мы не ставим своей целью ущемить или ограничить общенародную собственность. Постановка подобной цели противоречила бы всей системе производственных отношений социализма. Утверждение общенародной собственности и дальнейшее ее развитие — величайшее завоевание социализма и не считаться с этим просто нельзя. Бесспорным являются аргументы, что ключевые позиции общенародного присвоения, характеризующие укрепление обороноспособности, расширения внешнеэкономической деятельности и решения других первостепенных стратегических задач социально-экономического развития должны совершенствоваться в рамках социалистического централизованного государства. Гипертрофия региональной (территориальной) собственности ведет к искажению сущности и функций экономического механизма управления объектами общенародной собственности. В этих условиях возникает реальная опасность подмены ведомственной монополии на средства и результаты производства монополией территориальной. Вместо существующего «растаскивания» общенародной собственности и нерационального ее использования по ведомствам, ее «растаскивание» по территориям вряд ли будет способствовать улучшению социально-экономической ситуации в стране.

Но сказанное не снимает вопроса о целесообразности сохранения сложившегося централизованно государственного уровня присвоения средств и результатов производства. Этот уровень неоправданно завышен, поскольку процессы обобществления социалистического производства до последнего времени имели тенденцию к чрезмерной централизации. Процессы обобществления преимущественно развивались в направлении достижения предельного уровня огосударствления. Владение, пользование и распоряжение объектами этого уровня осуществлялось главным образом из высшего экономического центра и преимущественно административно-командными методами. Это осуществлялось вопреки требованиям объективных экономических законов социализма, в противовес ленинской концепции социалистического строительства, требующих органического соединения процессов формального и реального обобществления социалистиче-

ского производства с многообразием форм собственности и субъектов общенародного присвоения, научно обоснованного сочетания централизованного начала с широким демократизмом территорий и коллективов в способах реализации социально-экономических установок⁶, рационального совмещения административных и экономических методов управления объектами общенародной собственности⁷. Под воздействием этих процессов отношения собственности пришли в противоречие с реальными возможностями социализма как первой фазы коммунистического способа производства, превратились в «тормоз» ускоренного социально-экономического развития страны.

Внешним и наиболее наглядным проявлением этого противоречия является ведомственность, неоправданное расширение власти и «самоуправства» министерств (ведомств), что в конечном счете приводит к подмене общегосударственного управления объектами общенародной собственности множеством систем ведомственного управления. Сформировалась и закрепились экономически и организационно особая «корпоративная» форма владения, пользования и распоряжения общенародной собственностью, приведшая к ее серьезной деформации и антисоциальной и даже антисоциалистической направленности социально-экономического развития.

В результате общенародная собственность использовалась в интересах отдельных слоев профессиональных управленцев, а проводимая «общенародная» социальная и экономическая политика слишком часто оказывалась деформированной, оторванной от действительных интересов общественной ассоциации трудящихся и ее социальных групп. С укреплением административно-командной системы государственная форма общенародной собственности принимала все более уродливые сочетания. Под воздействием этих процессов экономические регионы, например, оказались практически лишенными экономической самостоятельности и, что в совокупности с явной деформацией политической системы и декларативным характером юридических гарантий, породило пассивность местных Советов в решении

⁶ «Централизм,— писал В. И. Ленин,— понятий в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность *полного и беспрепятственного* развития не только местных особенностей, но и местного починя, местной инициативы, разнообразие путей, приемов и средств движения к общей цели» (Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 152; курсив наш.— Авт.).

⁷ Ошибочными, на наш взгляд, являются утверждения отдельных авторов об универсальности экономических методов управления объектами общенародной собственности. Подобные крайности (или «административные» или «экономические») вряд ли будут способствовать ускорению социально-экономического развития страны. Объективному развитию отношений социалистической собственности и прежде всего общенародной ее формы в большей степени соответствует оптимальное соотношение административных и экономических методов, изменяемое под воздействием объективных экономических обстоятельств.

социальных и экономических вопросов развития территории. Одна из причин подобного положения видится в том, что население регионов и территорий в лице их местных Советов оказались за «рамками» полноправных субъектов государственной собственности (общенародного присвоения).

Отсутствие полноправного, с комплексом экономических и юридических гарантий, субъекта государственной собственности на территориях объективно привело к активизации ряда негативных процессов в реализации и использовании общенародной собственности. Во-первых, пустующий «вакуум» в системе субъектов общенародной собственности стал наполняться диктатом центра, его министерств и ведомств, которые в угоду отраслевым производственным интересам (часто противоречащим действительно общественным интересам) игнорировали и продолжают игнорировать насущные потребности территорий и их населения. Это, наряду с обостряющимся дефицитом ресурсов, не позволило в должной мере сложиться целостной системе региональных производственных и социальных комплексов. Процессы воспроизводства в регионах продолжают осуществляться в отрыве от социально-экономических интересов населения территории. Этим процессам присуща ставшая уже хронической несбалансированность всех фаз производства, отсутствие заинтересованности территориальных органов власти всемерно использовать региональные резервы и ресурсы, развивать внутри- и межрегиональные кооперированные связи, совершенствовать существующие формы территориальной организации труда и производства, рациональнее использовать имеющийся трудовой, производственный и природный потенциал территории.

Во-вторых, общенародная собственность в этих условиях развивалась как исключительно государственная, причем преимущественно централизованно-государственная. Дело дошло до того, что общенародная и государственная формы собственности стали отождествляться, рассматриваться как синонимы не только на практике, но и в экономической теории⁸.

⁸ По мнению А. М. Еремина «именно государственная и колхозно-кооперативная собственность на средства производства составляют основу экономической системы СССР...» (Еремин А. М. Основа экономической системы СССР // Вопросы экономики. 1978. № 10. С. 120.)

И. И. Чичинский, развивая эти положения, пишет: «В условиях существования социально-классовой дифференциации общества только социалистическое государство может обеспечить функционирование и развитие общественного производства в целом и его основного, общенародного сектора в частности в интересах всего общества, и в том числе — в интересах образования полной социальной однородности общества». (Чичинский И. И. Собственность в системе экономических отношений социализма. М.: Экономика, 1986. С. 67).

Данное положение получило и конституционное закрепление. В ст. 10 Конституции СССР 1977 года ведущей формой социалистической собственности закреплена «государственная (общенародная) собственность (Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Политиздат, 1977. С. 9).

Сложилась парадоксальная для экономической теории ситуация: общенародная собственность, содержательная особенность которой в присвоении средств и результатов производства общенародной ассоциацией в целом, сводится (отождествляется) с государственной собственностью, с присвоенным средств и результатов производства государственным аппаратом, причем преимущественно центральным, что создает почву для злоупотребления служебным положением, коррупции, взяток в высших эшелонах власти.

Исключительные условия развития государственной собственности (лишь одной и далеко не единственной формы общественной собственности) и привели, на наш взгляд, к целому ряду деформаций в отношениях общенародной собственности.

Наконец, в-третьих, отношения социалистической и прежде всего общенародной собственности могут наиболее эффективно функционировать лишь через многообразие форм их проявления. Главный недостаток в использовании общенародной собственности заключается не только в том, что она чрезмерно централизована, но и в том, что она искусственно обеднялась официальным поддержанием лишь одной формы — государственной. В этой связи возникает закономерный вопрос: почему под воздействием таких объективных процессов общенародная собственность развивается лишь в форме государственной? Более того — исключительно централизованно государственной? Разве областные или городские (районные, поселковые) Советы народных депутатов, представляющие интересы населения соответствующей территории, не являются субъектами государственной и общенародной собственности, а следовательно и органами государственной власти?

Вопрос о собственности — это вопрос о власти. На деле, а не формально, экономически, а не политически властные полномочия может осуществлять лишь орган, который является (экономически ощущает себя) собственником (единоличным или совокупным) средств и результатов производства. Формально субъектом общенародной собственности Конституция СССР 1977 года признает все Советы народных депутатов, а не только Верховный. «Вся власть в СССР, — зафиксировано в ст. 2 Конституции, — принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу СССР»⁹. В связи с приведенной статьей Конституции, обратим внимание на обстоятельство, имеющее принципиальное значение для признания местных Советов субъектами общенародной собственности.

Верховным субъектом общенародной собственности (общенародного присвоения), а следовательно и верховным субъек-

⁹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. С. 5.

том государственной власти в стране выступает советский народ, который реализует свои конституционные (экономические и юридические) правомочия через Советы народных депутатов разного уровня (Верховные и местные). Поэтому каждый Совет в той мере, в какой он представляет ассоциацию трудящихся, является субъектом общенародной собственности и общенародного присвоения, а также полноты государственной власти. Как в любом экономическом процессе (отношении) Советы народных депутатов в зависимости от масштабов представляемой ассоциации трудящихся являются субъектами общенародного присвоения первого, второго, третьего и других уровней. При этом субъектом общенародной собственности (общенародного присвоения) первого или высшего уровня выступает Верховный Совет СССР, который представляет и выражает экономические интересы (по меньшей мере — призван выражать) всей ассоциации трудящихся страны. Именно за ним должны быть закреплены основополагающие (системосохраняющие) функции по регулированию отношений общенародной собственности: утверждение возможных форм общенародной собственности, установление экономических границ функционирования общенародной собственности, определение субъектов общенародной собственности и их правомочий по владению, пользованию и распоряжению ее объектами и некоторые другие.

Из многообразия проблем, возникающих в связи с отмеченным выше, нас интересует прежде всего то направление развития отношений общенародной собственности, при которой население территорий (республик, краев, областей, городов, районов и поселков) в лице Советов народных депутатов выступает субъектом особой региональной формы общенародной собственности (общественного присвоения) и непосредственно или через избираемые органы самоуправления контролирует реализацию территориальных экономических интересов. Субъект — это еще не полный (в экономическом смысле слова) собственник средств и результатов производства. По меньшей мере — он ограничен общенародной ассоциацией трудящихся через закон, договор или экономические нормативы. Его экономические возможности в общенародном присвоении реализуются через все общество (через всю общенародную ассоциацию трудящихся) и распространяются на те объекты, которые используются в целях комплексного социально-экономического развития территории.

Мы разделяем позицию авторов, которые предлагают рассматривать муниципальную собственность как полноценную и равнозначную с государственной разновидность (форму) общенародной собственности, искусственное ограничение развития которой привело, как известно, к существенному усилению централизма, искусственным перекосам в социальном развитии территорий, отрыву социальных целей от производственных средств

их решения. Можно, конечно, оспаривать сам термин «муниципальная», «коммунальная» формы общенародной собственности. Нам представляется, что более объективно содержание общенародной собственности на уровне республик, областей (краев), городов, районов и поселков (сел) отражает понятие «региональная» форма общенародной собственности. В конечном счете дело не в термине, а в реальном значении процессов развития отношений общенародной собственности на уровне отдельных территорий. А эта проблема заслуживает самого пристального изучения и всестороннего развития.

Население территории в лице местных Советов является бесспорным субъектом общенародной собственности, в исключительной собственности которого могут находиться социальные и производственные объекты, возведенные или приобретенные на средства местных Советов, с использованием средств населения территории или функционирующих с участием местного Совета. Такое экономическое положение местных Советов выступает реальной основой для внедрения и развития территориальных хозрасчетных отношений.

Могут возникнуть вопросы. Каков критерий общенародного присвоения средств и результатов социалистического производства между различными субъектами? Какую долю произведенного совокупного общенародного продукта и вновь созданной стоимости экономически может присваивать население территории как субъект общенародной собственности?

Ответы на эти взаимосвязанные вопросы требуют, во-первых, более тщательного анализа имеющих точек зрения по этой проблеме. Особенно если учесть, что точек зрения не так уж и много. Во-вторых, они требуют разработки действенного механизма распределения различных частей совокупного общественного продукта между различными субъектами общенародной собственности: государство как представитель общества в целом, населением территории, коллективами предприятий (объединений), отдельным работником.

В имеющихся публикациях основным критерием общенародного присвоения различных частей совокупного общественного продукта субъектами общенародной собственности предлагается использовать их вклад в производство национального дохода, общественные потребности осуществления расширенного воспроизводства, последовательную реализацию общенародного интереса и некоторые другие¹⁰. Не подвергая сомнению предлагаемые критерии, хотелось бы обратить внимание на следующее.

¹⁰ Ожерельев О. И. Совершенствование производственных отношений. М.: Экономика, 1986. С. 218, 219; Планирование социального развития региона / Под ред. И. И. Сагова и А. А. Матулеяса. М.: Наука, 1988. С. 4, 13, 22 и др.; Ускорение научно-технического прогресса и эффективность производства / Под ред. В. П. Логинова. М.: Наука, 1988. С. 9 и др.

Предлагаемые критерии характеризуют отдельные стороны социально-экономического развития территорий. Поэтому для объективной оценки возможности различных субъектов общенародной собственности присваивать часть создаваемого совокупного общественного продукта должен стать, во-первых, комплексный и всесторонний учет всех критериев (показателей) их социально-экономического развития; во-вторых, научно обоснованный норматив социального развития населения на разных уровнях хозяйствования и управления, который бы ориентировал социально-экономическое развитие общества, территории и отдельные коллективы на последовательное решение комплекса социальных проблем, имеющих принципиальное значение для жизнедеятельности населения независимо от места проживания; в-третьих, органическая и прямая связь присваиваемой части созданного продукта с вкладом данного субъекта общенародной собственности в развитие общественного производства и повышение его эффективности, более полное удовлетворение общественных потребностей.

С учетом высказанных замечаний считаем целесообразным использовать в качестве одного из универсальных критериев деятельности субъектов общенародной собственности их вклад в производство национального дохода общества. Чем больше это участие, тем большая часть созданного продукта должна присваиваться населением территории, коллективом предприятия и отдельным работником. Однако практическое использование данного предложения предполагает учет следующего обстоятельства. Верховный орган государственной власти (Съезд народных депутатов) должен утверждать на основе широкого и демократического обсуждения единые и долговременные экономические нормативы присвоения каждым субъектом общенародной собственности различных частей совокупного общественного продукта, реализация которых должна контролироваться и законодательными, и исполнительными органами, и каждым работником. Попытаемся на условном примере показать возможный механизм подобного решения (табл. 1).

Понятно, что приведенные цифры и используемые пропорции весьма условны и требуют более тщательной проработки. Важно другое. Каждому субъекту общенародной собственности гарантирована определенная часть созданного продукта, которая будет использоваться в соответствии с его функциональной ролью в ускорении социально-экономического развития страны. В частности, через государство и его органы должна разрабатываться и осуществляться общегосударственная и отраслевая политика повышения научно-технического уровня производства. Финансирование этих затрат должно осуществляться за счет фонда возмещения (10—15%) и части прибавочного продукта. Часть необходимого продукта (до 5%) должна использоваться для создания определенного общесоюзного резерва для финан-

**Присвоение стоимости созданного продукта
субъектами общенародной собственности, %**

Субъекты общенародного присвоения	Фонд возмещения	Вновь созданная стоимость (+)	
		необходимый продукт	прибавочный продукт
1. Государство (госбюджет, министерства)	10—15	5	40
2. Местные Советы	5—10	10	20
3. Предприятие	80	5	25
4. Работник	—	80	15

сирования затрат по социальному обеспечению и страхованию, подготовке и переподготовке кадров и др.

Часть фонда возмещения, необходимого и прибавочного продукта должна использоваться на повышение технического, технологического и научного уровня производства на территории, последовательного решения вопросов ускоренного социального развития территорий и повышения жизненного уровня его населения (образование, здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение, сфера услуг). Важно, чтобы финансирование этих затрат осуществлялось не только через централизованные фонды, но и преимущественно (при сохранении централизованного регулирования) через территориальные органы. Нельзя согласиться с предложением о передаче финансирования всех этих расходов на территории. Часть этих расходов необходимо сохранить за центральными органами. Финансирование сферы услуг, физической культуры и спорта, часть затрат на развитие агропромышленного комплекса и производства товаров народного потребления в своей основной части должно быть передано местным Советам. Только они в состоянии наиболее объективно оценить состояние в развитии этих сфер, определить приоритетные направления социального развития на территории.

Значительная часть стоимости созданного продукта должна использоваться коллективом предприятия, которое непосредственно произвело продукцию, для возмещения потребленных средств производства, поощрения работников и обеспечения расширенного воспроизводства. Представляется, что положение Закона Союза ССР о госпредприятии, предусматривающее использование всего фонда возмещения самим предприятием, не учитывает важности и эффективности единой государственной научно-технической политики, необходимости финансировать ее реализацию не отдельными предприятиями, а через государственный бюджет и территориальные бюджеты. А это тре-

бует, чтобы часть фонда возмещения и прибыли предприятий использовалась централизованно (через государственный бюджет, резервные и централизованные фонды министерств и ведомств) на повышение научно-технического, технологического и научно-организационного уровня производства, углубление и расширение фундаментальных академических, отраслевых и вузовских исследований. Содержание и развитие научных подразделений отраслевой и академической науки, научные исследования по вещественному фактору в рамках отраслевой и народнохозяйственной организации производства объективно не могут быть успешными вне централизованного их финансирования, локальной и даже территориальной разобщенности.

Аналогичным образом должен решаться вопрос о финансировании централизованной подготовки и переподготовки квалифицированных кадров, особенно инженерно-технических работников. Решение этого вопроса не может осуществляться в рамках локальной или территориальной разобщенности, усилиями только предприятий. Вместе с тем, для рационального использования высококвалифицированных специалистов необходимо сохранять и развивать систему платной их подготовки и повышения их квалификации. Предприятия за счет части присваиваемой стоимости необходимого и прибавочного продукта должны финансировать подготовку квалифицированных кадров для своего производства и создавать надлежащие организационно-экономические и социально-экономические условия для их эффективного использования.

Определенная часть прибавочного продукта и большая часть необходимого продукта должны присваиваться работникам предприятия через фонд заработной платы, материального поощрения (фонд оплаты по труду), фонд социального развития предприятия и использоваться для расширенного воспроизводства рабочей силы и создания общественно нормальных условий жизнедеятельности работников.

Таким образом, функционирование территории как субъекта общенародной собственности предполагает присвоение ее населением части созданной предприятиями территории стоимости по установленному обществом нормативу для ускоренного социального развития и обеспечения общественно нормальной жизнедеятельности работников. Население территории через соответствующие местные Советы реализует все права по владению, пользованию и распоряжению этой частью присваиваемого совокупного продукта и вновь созданной стоимости для последовательного и комплексного решения вопросов социально-экономического развития территории на основе хозяйственного расчета.

1.3. ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГИОНА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ И СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Переход на экономические методы управления предполагает улучшение планирования комплексного развития регионов, расширение материально-финансовых возможностей органов управления и создание адекватных реальным экономическим отношениям организационных форм и означает изменения в отношениях собственности. Сфера хозяйственной деятельности местных органов не включает пока многие стороны регионального производства. Доля предприятий местного подчинения в хозяйственном комплексе регионов составляет небольшую часть. Не создан механизм стимулирования регионов за работу по удовлетворению общегосударственных потребностей. В лучшем положении очень часто оказываются регионы, в которых преобладают предприятия местного подчинения, работающих на местный рынок, или их удельный вес достаточно высок. Освоение новых методов регионального управления связано также с переводом предприятий на самофинансирование.

Закон СССР о государственном предприятии (объединении), переход на самокупаемость и самофинансирование, изменения в функциях центральных органов управления вносят коррективы и в полномочия органов управления на местах, в их взаимоотношения с предприятиями. Самокупаемость и самофинансирование создадут одинаковую степень заинтересованности на всех предприятиях лишь в том случае, если они будут поставлены в разные экономические условия, что связано с платностью всех видов ресурсов, при их научно обоснованной дифференциации. Большая часть ресурсов, включая природные, кадровые и инфраструктурные, имеют территориальный характер. Поэтому экономические отношения по поводу их использования устанавливаются по линии «регион — предприятие». Хозрасчетные отношения между регионом и предприятиями не замыкают всех хозрасчетных отношений региона. Существуют еще отношения между регионом и единым экономическим центром, а также между различными регионами.

Прежде всего необходимо определиться в понятии региональных хозрасчетных отношений. Экономическая обособленность регионов существует объективно. Общепризнано существование регионального интереса, который наряду с необходимостью территориального хозяйствования является выражением экономической обособленности регионов. Но в регионе отсутствует оперативное регулирование, управление всеми отраслями производства. Регион не распоряжается всеми материальными ресурсами и всем объемом изготовленной продукции. Обособленность регионального хозяйственного комплекса есть результат действия широкого круга факторов, среди которых

важнейшее место принадлежит социально-экономическим отношениям.

Регион является обособленным узлом экономических отношений. Объект этих отношений — региональные факторы эффективности общественного производства. В рамках региона локализовано формирование человеческого фактора, ибо потребление материальных благ и услуг населением происходит на территории его проживания. Специализация региона обуславливает особенности условий труда у большинства работников. Все это через человеческий фактор оказывает определяющее воздействие на повышение эффективности общественного производства. Регион стремится увеличить масштабы потребления в своих пределах. Но это ограничено возможностями общества, необходимостью учета интересов других регионов. Социальная справедливость может быть достигнута лишь в случае, если уровень жизни в каждом регионе будет соответствовать его вкладу в общесоюзный потенциал. Средством обеспечения такой пропорциональности и являются региональные хозрасчетные отношения.

Обеспечение высокого уровня жизни, решенность социальных проблем составляет конечную цель регионального воспроизводства. Средством реализации цели на территории является растущая производительность труда, на которую регион может воздействовать посредством не только человеческого, но и инфраструктурного потенциала и выгодного географического положения и комплексного использования природных ресурсов. Но воспроизводство последних, включая освоение природных ресурсов, требует дополнительных средств. Поэтому материальным выражением цели регионального самофинансирования являются все виды ресурсов, которые поступают в его распоряжение. Соответственно, региональное самофинансирование можно определить как совокупность отношений, возникающих между обществом и регионами, а также между самими регионами, между регионами и предприятиями, по обеспечению соизмеримости вклада регионов в союзный потенциал и ресурсами, поступающими в их распоряжение.

Эффективность территориального хозяйствования состоит в достижении пропорциональности между отраслями народного хозяйства, между отраслями специализации, производственной инфраструктуры и обслуживающими отраслями внутри региона; в оптимальном использовании трудовых ресурсов, создании условий для перераспределения и переподготовки высвобождаемой рабочей силы; в обеспечении внутренней сбалансированности производства и потребления в регионе, создание необходимых условий для развития человеческого фактора. В настоящее время рост эффективности сдерживается отсутствием на этом уровне организационно-оформленного управляющего звена. Местные органы власти в лице Советов народных депута-

тов полномочны в решении широкого круга социальных вопросов. В ведении их исполнительных органов находится подавляющая часть объектов социальной инфраструктуры. Что касается предприятий производственной инфраструктуры, в настоящее время только начинается переход к их управлению по территориальному принципу. С 1986 г. перешла к управлению по территориальному принципу крупная отрасль народного хозяйства — строительство. По такому же принципу организовано управление транспортом. Но управление данным межотраслевым комплексом в целом остается в рамках отраслевого управления, образуя особую «территориально-отраслевую» форму. Между тем в настоящее время региональные составляющие различных инфраструктурных отраслей все более сращиваются друг с другом, образуя территориальный инфраструктурный комплекс, обеспечивающий необходимые условия для функционирования других отраслей. Предприятия, размещенные на единой территории, также выступают как носители общего интереса. Он прежде всего направлен на их обеспечение рабочей силой нужной квалификации и на экономию в элементах производственной инфраструктуры.

Вызывает интерес предложение создать территориальные узлы производственной инфраструктуры, функционирующие на хозрасчетной основе¹¹. По всей видимости, меньшими хозрасчетными правами будут обладать предлагаемые нами территориальные комплексы производственной инфраструктуры более высокого ранга. В рамках автономной республики их управляющим звеном мог бы стать соответствующий комитет. На наш взгляд, обосновано рассмотрение территориальных узлов производственной инфраструктуры не только в качестве первичного, но и основного звена ее организации. Организационные формы более высокого ранга могут рассматриваться как результат их кооперации. Так, в автономной республике функцией комитета по производственной инфраструктуре могло бы стать образование резервов, необходимых для структурных сдвигов между различными узлами, создание предприятий, обеспечивающих внутрипроизводственную инфраструктуру необходимыми механизмами и инвентарем. Этот комитет мог бы существовать в составе Главного производственно-экономического управления.

Финансовые отношения узлов производственной инфраструктуры должны строиться через местные бюджеты. Иначе говоря, они должны вносить платежи в местные бюджеты и в необходимых случаях финансироваться за счет их средств. Не исключается кредитный механизм финансирования особенно в случаях нового строительства на территории. Цены на услуги производственной инфраструктуры должны быть в ведении

¹¹ Попов Г. Развитие территориального производственного управления // Коммунист. 1987. С. 47—48.

местных органов управления. Через их дифференциацию будет возможно регулировать интерес отраслевого министерства в размещении различных видов производства в конкретном регионе. Это видится таким образом: союзные, автономные республики и области, в которых данный ресурс в дефиците, устанавливает на него более высокую цену. Окончательные решения принимаются путем сопоставления сравнительного эффекта от размещения предприятия именно в данной местности и разницы в плате за ресурсы, включая услуги производственной инфраструктуры. Посредством данного механизма в экономические отношения включаются такие субъекты регионального управления, как центральные органы. Пока еще в их функционировании преобладает директивный подход к региону. Предлагаемый механизм способствует укреплению экономических методов управления.

Согласно статье 9 Закона, предприятие взаимодействует с Советом народных депутатов по изысканию и приведению в действие резервов ускорения развития и повышения эффективности производства. Часть средств, сэкономленных предприятиями за счет осуществления организованных Советами мероприятий по использованию резервов роста производства и экономии ресурсов, можно направлять на экономическое и социальное развитие соответствующих территорий. Следует отметить: создание хозрасчетных узлов, функционирующих под эгидой Главных планово-экономических управлений может стать для регионов немаловажным источником финансовых поступлений, поскольку, как показывают исследования, при этих условиях достигается значительная экономия капитальных вложений, а также текущих затрат.

Другим важным источником экономии может стать создание межотраслевых производств. В нашей стране каждое предприятие обрastaет большим количеством вспомогательных и обслуживающих производств, что очень невыгодно. Предприятия должны перечислять деньги в местный бюджет не просто так, а за дополнительный эффект от совместной деятельности с местными Советами. Кооперация основного и вспомогательного производства, производственной и социальной инфраструктуры должна осуществляться на плановой основе, важнейшим средством которой являются схемы развития и размещения производительных сил, которая должна содержать конкретные предложения и расчет эффекта от их реализации. Полученный эффект должен быть разделен между предприятиями, местным бюджетом и другими участниками разработки и реализации данного предложения.

Накопление значительных ресурсов в руках региона позволит расширить и углубить хозрасчетные отношения с его участием. Это диктуется и тем, что экономически самостоятельные предприятия считают деньги и местные органы управления не

смогут, используя прежние методы, привлечь их к решению проблем комплексного экономического и социального развития регионов. В настоящее время государственный заказ, формируемый на уровне регионов областного ранга, не подкрепляется ресурсами и как таковой не отвечает необходимым требованиям.

Стимулирующая функция регионального хозрасчета реализуется через соответствие ресурсов, поступающих в распоряжение регионов, их вкладу в общесоюзный потенциал. В настоящее время эта функция реализуется далеко не полностью. Первопричина этого, на наш взгляд, заключается в игнорировании экономической обособленности регионов, в отсутствии территориального хозяйствования.

В новых условиях повышается роль и ответственность республиканских и местных органов управления за деятельность отраслей, непосредственно связанных с удовлетворением нужд населения. Им предоставлено право привлекать к участию в производстве товаров и оказанию платных услуг населению все объединения, предприятия и организации, независимо от их ведомственной подчиненности.

Предприятия и организации союзного и республиканского подчинения до представления проектов годовых и пятилетних планов в вышестоящие органы согласовывают их в обязательном порядке с соответствующим Советом Министров союзной (без областного деления), автономной республики, исполнительным комитетом местного Совета народных депутатов в части вопросов развития социальной сферы, строительства, производства товаров народного потребления, социально-культурного и бытового обслуживания населения, использования трудовых ресурсов, местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов, охраны природы и землепользования.

Предоставленное право Советам Министров союзных (без областного деления) и автономных республик, исполнительным комитетом краевых и областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов включать в планы расположенных на их территории научно-исследовательских, проектных и конструкторских организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, работы по решению местных проблем в размере до одного процента от общего годового объема работ указанных организаций, а также устанавливать в таких же пределах задания предприятиям по изготовлению нестандартизированного оборудования и средств механизации для нужд местного хозяйства по существу превращается в латание дыр, эти работы не подкрепляются ресурсами и нерентабельны. Вклад предприятий союзного подчинения в решение региональных проблем бесконечно мал, поэтому на этом уровне отсутствует должный интерес в расширении отраслей общесоюзной специализации.

В условиях перехода на самофинансирование происходит

изменение функций централизованного планового управления. Центральные планирующие органы все более активно делегируют диспетчерские функции в компетенцию управляющих звеньев предприятий. Тем самым расширяется поле деятельности для творческой инициативы и самостоятельности регионов и размещенных в них предприятий. В компетенции центральных планирующих органов остаются:

определение структуры конечных потребностей общества и установление государственного заказа на более важные виды продукции;

определение экономических ресурсов и их распределение между отраслями и регионами для выполнения государственного заказа при условии максимально возможного повышения уровня эффективности использования ресурсов;

создание системы экономических рычагов и стимулов, обеспечивающих согласованность интересов общества, регионов, отраслей и предприятий.

Применительно к региональному управлению это можно конкретизировать как определение сводных показателей развития народного хозяйства страны, заказы к отраслям союзной специализации в регионах, установление лимитов важнейших видов ресурсов, разработка условий формирования местных бюджетов и т. д.

Экономические отношения между центром и регионом прежде всего осуществляются через обмен продукцией отраслей специализации. Определение ее объема и структуры должны быть в компетенции центральных органов планирования. Они предлагают заказы по производству продукции специализации, подкрепив их материальными ресурсами. Сегодня заказы принимают предприятия. И в предлагаемой системе заказы могут брать непосредственно предприятия, но при участии и с согласия местных органов управления, т. к. успешное их выполнение во многом зависит от регионального хозяйствования. Регион берет на себя обязательство обеспечить запланированное производство трудовыми ресурсами. Создание обслуживающего производства, производственной и социальной инфраструктуры целесообразно передать в компетенцию региональных органов управления. Для их развития регионы получают материальные фонды пропорционально заказу на продукцию специализации. Также необходимы встречные поставки высококачественных товаров народного потребления в регионы, которые в основном работают на удовлетворение общесоюзных потребностей. Этим по-настоящему будет обеспечена внутренняя сбалансированность экономики, соответствие экономического и социального развития, укрепится интерес регионов в развитии отраслей специализации, в обеспечении большого вклада в общесоюзный потенциал.

Конечно, не все регионы сегодня имеют развитый комплекс

отраслей специализации. Их социально-экономическое развитие на некоторый период времени будет основано на дотациях из централизованного фонда развития, что предполагается создать. Возможно использование кредитного механизма финансирования социальной и производственной инфраструктуры регионов.

Представляет методологический интерес подход к решению проблем регионального управления, содержащийся в постановлении «О коренной перестройке экономических отношений и управления в агропромышленном комплексе страны»¹². В целях повышения заинтересованности местных органов в увеличении производства продуктов питания и улучшения снабжения ими населения признано целесообразным оставлять полностью в распоряжении Советов Министров союзных республик (не имеющих областного деления), Советов Министров автономных республик, крайисполкомов и облисполкомов ресурсы мяса, молока и другой продукции после выполнения планов поставок в общественный и республиканский фонды. Разрешено при необходимости осуществлять взаимобмен продовольствием между республиками, краями, областями на договорной основе, однако используя для этого организации потребительской кооперации. Установлено, что ассортимент продовольственной продукции, вырабатываемый для местного снабжения, определяется соответствующими органами управления.

К сожалению, такой подход не нашел места в планировании, экономическом стимулировании и совершенствовании управления производством непродовольственных товаров народного потребления. Региональные органы управления, как и прежде, недостаточно заинтересованы в повышении качества продукции легкой промышленности. Повышение их качества создает возможность для их реализации на оптовых ярмарках, что чаще всего означает увеличение вывоза этих изделий за пределы региона. Большая заинтересованность региональных органов управления может быть обеспечена при распространении подхода, используемого для планирования и экономического стимулирования продовольственных товаров, на все группы товаров. Для областей, краев и союзных республик, не имеющих областного деления, необходимо установить твердые пятилетние планы поставок в централизованные фонды. Оставшаяся часть товаров полностью переходит в распоряжение местных органов. Они могут быть проданы населению региона или вывезены за его пределы для обмена. Тогда на оптовых ярмарках будут представлены две категории товаров. Первая часть будет формироваться за счет централизованных фондов и распределена пропорционально вкладу региона в общесоюзный потенциал. Следующая категория товаров будет представлена фондами областей

¹² Правда. 1989. 12 апреля.

и выставляться для их взаимного обмена. Ассортимент товаров, предлагаемых для продажи внутри региона, будет определяться и их органами управления. При совместном внедрении предлагаемой системы повысится ответственность местных Советов за решение важнейших социальных проблем, что будет сопряжено также с их активным поиском резервов интенсификации общественного производства.

Требуется пояснения вопрос об особенностях применения хозрасчетных рычагов для различных уровней управления союзной республикой, автономной республикой, крупной областью, города и сельского района. На наш взгляд, основным звеном регионального хозрасчета являются регионы среднего уровня: союзные республики без областного деления, автономные республики и области. По отношению к ним города и сельские районы являются субъектами внутреннего хозрасчета.

Нельзя выводить одну модель регионального хозрасчета для союзных республик, другую — для автономных республик и областей. По экономическому потенциалу Башкирия и Татария опережают многие союзные республики. Очень трудно доказать, что союзные республики в экономическом отношении являются более зрелыми, чем автономные, для работы на принципах регионального хозрасчета.

Хозрасчет обусловлен обособленностью хозяйствующего звена. Степень обособленности экономики различных регионов, надо полагать, весьма различна, хотя соответствующие исследования пока отсутствуют. Хозрасчет предполагает действие каких-то общих принципов. Возьмем принцип возмездности. В настоящее время действие данного принципа затруднено различиями в рентабельности и отраслевой структуре экономики автономных республик, областей, что часто обусловлено отраслевой структурой производства, высокой долей низкорентабельной топливной промышленности. В республике, в которой выше доля легкой промышленности и прочих высокорентабельных отраслей, в условиях полной эквивалентности обмена, будет присваиваться больший труд, нежели в той из них, в которой производится менее рентабельная, но более трудоемкая продукция. При действующих ценах (а как они будут выглядеть в будущем в смысле рентабельности отдельных отраслей мы еще не знаем) доводить до республик единые нормативы нельзя. С другой стороны, отсутствие единых нормативов отчислений в союзный бюджет создаст сомнения в социальной справедливости в отношениях между единым экономическим центром и отдельными республиками. В этих условиях, до перевода отдельных союзных и автономных республик и областей на хозрасчет, необходимы более глубокая научная проработка проблемы экономических отношений между единым экономическим центром и отдельными территориями, создание соответствующих нормативов.

Эксперимент с самофинансированием предприятий и объединений не дал ответа об оптимальном сочетании решения стратегических и тактических задач. У конкретного работника недостаточно проявляется материальный интерес в управлении производством, в накоплении средств для технического перевооружения предприятий. Вопросы научно-технического прогресса нельзя также целиком и полностью решить на региональном уровне. Нужна разработка и реализация программ научно-технического прогресса таким образом, чтобы вывести страну на передовые технические рубежи, причем в кратчайшие сроки. Это предполагает коренную структурную перестройку производства и неравномерность технического перевооружения различных отраслей. Нужен мощный экономический центр, имеющий ресурсы для необходимой коренной перестройки народнохозяйственного комплекса в требуемом объеме. Отсюда мы предполагаем значительные отчисления от регионов в союзный бюджет. Размер этих отчислений должен зависеть от величины капитальных вложений, полученных регионом на ввод действующих фондов с учетом их плановой рентабельности, что будет стимулировать эффективное использование данных средств, а также снизит соответствующие заявки с мест, позволит в большей мере сбалансировать нашу экономику, поставит разные регионы в одинаковое положение, несмотря на разную отраслевую структуру производства. Часть поступлений в союзный бюджет должен носить характер налога на прибыль предприятий. Кроме того, в союзный бюджет должна быть отчислена большая часть налога с оборота, за исключением той ее части, которая идет на стимулирование роста товарооборота. В союзный бюджет должны поступать все виды рентных платежей.

В то же время на всей территории страны должны быть реализованы закрепленные в Конституции СССР социальные гарантии. Необходимые для этого средства в случае их нехватки в регионе должны поступать из союзного бюджета. На наш взгляд, здесь также уместно говорить о возвратности данных средств. В стране не должно быть вечно отсталых регионов. Все должны осознать временный характер дотаций и субвенций, активно искать пути выхода из сложившейся ситуации.

В настоящее время проблему реформы местных бюджетов пытаются решить путем передачи части прибыли предприятий союзного подчинения в местные бюджеты в зависимости от численности занятых и ввод отчислений с налога с оборота в процентах к объему розничного товарооборота, что не позволяет кардинальным образом повысить заинтересованность местных Советов в интенсификации производства на их территории. Во-первых, эти выплаты в сумме от 200 до 300 рублей на работника при существующей стоимости создания социальной инфраструктуры на 1 работающего совершенно недостаточны. Во-вторых, интенсификация производства означает экономию не

только трудовых, но и всех видов ресурсов, а в данном случае заинтересованность создается лишь по линии использования трудовых ресурсов. В-третьих, отчисления с налога с оборота поступают главным образом не от их непосредственных производителей, следовательно, местные Советы будут заинтересованы не столько в интенсификации производства, сколько в росте объема продажи.

Что такое самоокупаемость региона? На наш взгляд, регион самоокупаем в том случае, если созданный в нем национальный доход вполне достаточен для образования фонда потребления (все виды оплаты труда, пенсии и пособия, общественные фонды потребления), простого воспроизводства основных производственных и непроизводственных фондов.

Самофинансирование региона означает, кроме того, образование средств на расширение производства и непроизводственной сферы. Следует отличить самофинансирование как принцип хозяйствования и собственно механизм самофинансирования. Первое означает полное покрытие всех видов расходов за счет собственных ресурсов региона. Второе выражает способ его осуществления. Самофинансирование расширенного воспроизводства в регионе может быть осуществлено за счет кредитов, за счет поступлений из централизованных источников на возмездной основе. Здесь уже говорилось о платежах из прибыли предприятий в союзный бюджет пропорционально централизованным капитальным вложениям как об одном из основных источников данного бюджета. При использовании такого механизма значительная часть затрат из союзного бюджета в народное хозяйство будет возвращаться обратно в виде его доходов.

При самофинансировании региона за последним необходимо оставлять средства на развитие социальной сферы, на непроизводственное строительство. Расширение производственной базы региона за счет собственных средств может быть осуществлено путем кооперации средств фондов развития производства, науки и техники размещенных в ней предприятий, независимо от их ведомственной принадлежности за счет выпуска акций и облигаций.

Переход на региональное самофинансирование на территории требует выявления всех видов резервов, прежде всего — ликвидации экономических потерь, установления порядка в сфере капитального строительства. Полученные за счет принятых мер дополнительные средства должны использоваться на социальное развитие региона. Только таким путем можно преодолеть существующие диспропорции между экономическим и социальным развитием регионов, создать необходимые условия для повышения уровня благосостояния населения.

Возможности кардинальной экономической реформы существенно усиливаются при введении в действие комплекса всех факторов перестройки — политических, экономических, социаль-

ных. Новая концепция демократического централизма как противовес модели экономически закрытого, жестко централизованного социализма основывается на регулярной настройке хозяйственного механизма на гармонизацию отношений, стимулирующей инициативу не только управленческого аппарата, но и широких трудящихся масс; нахождении рациональных границ между сферами деятельности как центрального (общегосударственного, регионального, отраслевого), так и местного аппарата.

Реальная практика периода настоящей реформы выдвинула на первый план в качестве преобладающего способа воздействия на совершенствование производственных отношений перестраивающегося социализма политико-правовые нормы и законодательные акты. На первом этапе перехода к модели адаптирующегося социализма названный способ является мощным толчком и условием для измерений в экономической структуре производственных отношений по поводу привлечения к труду, его организации и распределения результатов. Экономическая реформа диктует новые подходы к совершенствованию хозяйственного механизма на территориальном уровне, кардинальные не только по своим масштабам, но и глубине преобразований.

Проходит обсуждение Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве, определяющем основы перехода на принципиально новые экономические отношения всех хозяйствующих субъектов на территории и механизм формирования местных бюджетов. Главной целью настоящего этапа внедрения отношений хозяйственного расчета является всемерное развитие экономического интереса территории в повышении ее экономической заинтересованности в повышении эффективности функционирования территориального хозяйственного комплекса, за равновыгодность связей местных Советов и предприятий, а на этой основе — за проведение сильной социальной политики на территории. Такая цель предопределяет необходимость построения соответствующего хозяйственного механизма территории, позволяющего решать постоянно возникающие региональные противоречия и диспропорции.

Например, Уральский экономический район, имея высоко развитую экономическую базу, серьезно отстает от других регионов по уровню социальной обеспеченности. Так, Свердловская область, занимая второе место в РСФСР по объему промышленного производства, находится на 36-м месте по обеспеченности жильем на одного жителя, на 46-м по вводу детских дошкольных учреждений, на 48-м по продаже непродовольственных товаров на душу населения, на 41-м по реализации бытовых услуг. На балансе местных Советов, предприятий и организаций находится 9 млн кв. метров жилья, подлежащего сносу из-за ветхости, создание санитарно-защитных зон, новое строительство. Материально-техническая база социальной сферы не отвечает элементарным требованиям. В больни-

цах на одно койко-место приходится только 4 кв. м площади вместо 7 по нормативу. Капитальные вложения, направляемые в непроезженную сферу, в расчете на одного жителя в области ниже, чем в среднем по РСФСР, на 18 процентов; чем в Белоруссии — на 35 и почти в два раза уступают Прибалтийским республикам. В этом отставании проявился ведомственный диктат, предопределяющий «остаточный принцип» формирования социальной сферы, и местный подход к установлению приоритетов в развитии области. Долгие годы важнейшей задачей считалось приумножение индустриального потенциала области, социальные проблемы в реальной действительности оставались на втором плане.

Другая цель внедрения территориального хозрасчета состоит в том, что взамен административно-командных методов управления как со стороны вышестоящих органов по отношению к территории, так и территориальных органов по отношению к нижестоящим органам и первичным звеньям производства и социальной сферы должны прочно укорениться экономические методы. Получат развитие экономические стимулы, побуждающие все звенья местного самоуправления обеспечивать повышение эффективности производства, мобилизацию имеющихся резервов и возможностей области на его развитие в интересах всего народного хозяйства и повышение благосостояния и условий жизни населения.

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В СИСТЕМЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ И САМОФИНАНСИРОВАНИЯ РЕГИОНА

2.1. СУБЪЕКТЫ ХОЗРАСЧЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ

Реальное многообразие форм и методов функционирования территориальных хозрасчетных отношений призвано в максимальной степени способствовать наиболее эффективному разрешению объективно возникающих противоречий между субъектами конкретных отношений, обусловленных различиями их социально-экономических интересов.

Как уже отмечалось, правомерно в качестве субъекта территориальных хозрасчетных отношений, отражающего социально-экономические интересы территории, рассматривать всю совокупность населения данного региона. Разнообразие социально-экономических интересов приводит граждан к необходимости делегировать права по реализации своих интересов различным органам местного самоуправления;

местным Советам — по распределению ресурсов территории и созданию соответствующих условий проживания как полномочному представителю государственной власти и местного самоуправления;

администрации и советам трудовых коллективов предприятий — как распределителям средств производства, условий и результатов труда;

государственным органам управления — как защитникам интересов граждан СССР.

Субъектами региональных отношений выступают местные Советы народных депутатов, хозрасчетные, бюджетные государственные предприятия и организации, общественные организации и формирования, отдельные граждане (индивидуальная трудовая деятельность, вклады, страхование, акции и др.), другие регионы, республиканские и союзные органы, зарубежные страны.

Взаимоотношения с каждым из указанных субъектов, реализующих свои экономические интересы, требуют экономических и правовых основ реализации. Их разработка, апробация и со-

вершенствование — важный аспект научных и практических работ. При этом в условиях ускоряющейся дифференциации форм собственности нельзя допустить монополизации власти, передачи права владения и распоряжения собственностью лишь одному органу (государственному, отраслевого, республиканского, местного) управления, нельзя необоснованно расширять сферу передач права владения и распоряжения собственностью, так как этот акт не является экономическим и не приводит к включению в арсенал методов управления экономических рычагов и стимулов.

Однако только лишь включение в число субъектов экономических производственных отношений местных Советов народных депутатов обусловливает становление и развитие территориальных отношений как особой экономической категории, отличной от хозрасчета предприятия, отрасли.

Такой подход исходит из основополагающего принципа построения всей системы Советов народных депутатов страны, согласно которому Советы народных депутатов, являясь главным звеном местного самоуправления, одновременно выступают на всех территориальных уровнях в качестве представительных органов государственной власти.

В то же время концепция демократизации и демополизации властных отношений на региональном уровне предполагает раскрытие потенциальных возможностей общественного самоуправления в решении вопросов областного, общегородского, районного, поселкового масштаба, проявления инициативы жителей, конструктивного учета в управленческих решениях различных мнений общественных формирований и граждан, а также трудовых коллективов предприятий и организаций.

Самоуправление осуществляется населением через местные Советы народных депутатов, органы общественного территориального самоуправления, а также собрания, сходы граждан по месту жительства, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии в тесном взаимодействии с трудовыми коллективами предприятий и организаций, общественными организациями.

Местное самоуправление как часть социалистического самоуправления должно основываться на общих принципах самоуправления. К ним относятся:

широкое вовлечение органов общественного территориального самоуправления, общественных организаций, трудовых коллективов, всего населения в выработку и принятие решений;

демократический централизм, предполагающий сочетание интересов населения всех первичных территориальных формирований с интересами других соответствующих территорий, с общегосударственными интересами и потребностями;

самофинансирование экономического и социального разви-

тия и самостоятельность в решении хозяйственных, экономических и социальных задач;

гласность и учет общественного мнения, законность;

выборность и подконтрольность населению депутатов местных Советов народных депутатов, иных органов самоуправления, а также местных органов государственного управления и должностных лиц.

Местные Советы народных депутатов по своему положению должны руководить государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной территории, обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан, содействовать эффективному использованию всеми расположенными на территории предприятиями материальных и природных ресурсов.

Органами общественного территориального самоуправления города являются Советы микрорайонов города, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты, другие органы общественного территориального самоуправления.

Указанные органы:

обеспечивают решение добровольно взятых на себя задач по охране окружающей среды, благоустройству территории, строительству, сохранению и эксплуатации жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, охране правопорядка;

созывают собрания граждан по месту жительства для рассмотрения вопросов, касающихся развития территории, вносят вопросы на рассмотрение постоянных комиссий и иных органов городского, районных, поселковых и сельских Советов народных депутатов города.

Органы общественного территориального самоуправления являются юридическими лицами, подлежат регистрации в установленном порядке в соответствующем местном Совете народных депутатов и подконтрольны соответствующему местному Совету народных депутатов, его депутатским формированиям. Областной, городской, районные, поселковые, сельские Советы народных депутатов не несут имущественной ответственности по обязательствам органов общественного территориального управления.

Собрания и сходы граждан по месту жительства являются основными формами непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Собрания и сходы граждан:

рассматривают проекты планов и программ экономического и социального развития области, города, района, поселка, населенного пункта; рассматривают планы их благоустройства и формы добровольного участия населения в их реализации;

принимают решения о самообложении населения;

избирают органы общественного территориального самоуправления;

выдвигают кандидатов в депутаты местных Советов (областной, городской, районные, поселковые, сельские Советы);
вносят предложения об отзыве депутатов;
вносят предложения об изменении границ населенных пунктов, районов города, о наименовании улиц, площадей, населенных пунктов;

принимают решения о расходовании добровольных денежных взносов населения.

Собрания и сходы граждан по месту жительства созываются соответствующими районным, поселковым, сельским Советами, их органами и органами общественного территориального самоуправления, а также по требованию не менее одной трети взрослого населения территории.

Порядок проведения собраний и сходов граждан по месту жительства должен соответствовать порядку, определенному законодательством РСФСР и СССР.

Трудовые коллективы, советы трудовых коллективов предприятий, учреждений, кооперативов составляют важное звено местного самоуправления территории. В соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении), Законом о кооперации советы трудовых коллективов обеспечивают участие предприятий, учреждений, кооперативов в проводимой местными Советами работе по экономическому и социальному развитию территории, а также в формировании бюджета соответствующей территории по установленным нормативам.

Советы трудовых коллективов обеспечивают взаимодействие предприятий и кооперативов с местными Советами: согласование намечаемого предприятиями и кооперативами строительства объектов, выполнение предприятиями и кооперативами согласованных и подкрепленных договорными отношениями, финансовыми и материальными ресурсами заказов местных Советов по производству товаров и услуг; участие предприятий и кооперативов во внешнеэкономической деятельности территории; участие предприятий и кооперативов на основе добровольно принятых решений в деятельности межхозяйственных и территориальных межотраслевых объединений — производственных, коммерческих, научно-технических и иных, создаваемых областными, городскими, районными Советами народных депутатов.

Советы трудовых коллективов непосредственно и на собраниях трудящихся рассматривают проекты планов и программ экономического и социального развития территории, вносят по ним свои предложения соответствующим местным Советам, заслушивают информации органов местных Советов о ходе выполнения планов и программ. Особое внимание при этом уделяется осуществлению мероприятий по созданию благоприятного режима обслуживания их работников организациями торговли, общественного питания и бытового обслуживания, здравоохранения, культуры, транспортом, детскими учреждениями.

Местные Советы народных депутатов обеспечивают трудовые коллективы, советы трудовых коллективов необходимой информацией о своей деятельности, их представительство при рассмотрении вопросов экономического и социального развития области, города, района, поселка и предложений, вносимых советами трудовых коллективов.

Трудовые коллективы предприятий, кооперативов выдвигают кандидатов в депутаты местных Советов, вносят предложения от отзыве депутатов.

Областные, городские, районные, поселковые, сельские Советы народных депутатов могут создавать территориальные советы (комитеты) председателей советов трудовых коллективов, председателей кооперативов в качестве органов общественного территориального самоуправления.

Никакие решения или действия местных Советов народных депутатов, их органов не могут нарушить или ограничить хозяйственные экономические или политические права трудовых коллективов предприятий, кооперативов, которыми они наделены Конституцией СССР, Конституцией РСФСР, Законом СССР о государственном предприятии (объединении), Законом СССР о кооперации в СССР, другими законодательными актами СССР и РСФСР, определяющими статус трудовых коллективов как звена политической и экономической системы страны.

Общественные организации и формирования, творческие союзы, действующие на территории, зарегистрированные в установленном порядке, в лице своих областных, городских, районных руководящих органов (правлений, советов, комитетов) образуют важное звено общественного территориального самоуправления.

Указанные общественные организации, формирования, творческие союзы в соответствии со своими уставами, положениями: осуществляют общественный контроль за работой предприятий и учреждений по направлениям своей деятельности;

рассматривают соответствующие разделы проектов планов и программ экономического и социального развития территории и ход их выполнения;

вносят предложения и вопросы на рассмотрение местных Советов народных депутатов и их органов;

проводят общественную экспертизу (в том числе платную) проектов планов, программ, отдельных проектов и мероприятий по развитию территории;

принимают непосредственное участие в разработке и выполнении отдельных мероприятий и программ развития территории силами своих членов как на общественных началах, так и на основе хозяйственных договоров, используют на эти цели, на основе добровольно принятых решений, свои финансовые и материальные ресурсы;

выдвигают кандидатов в депутаты местных Советов, вносят предложения об отзыве депутатов;

осуществляют на территории иные полномочия, предусмотренные их уставами и положениями.

Местные Советы народных депутатов оказывают содействие общественным организациям, формированиям, творческим союзам в их деятельности, координируют их работу по вопросам экономического и социального развития территории, обеспечивают их необходимой информацией о своей деятельности, отчитываются перед их руководящими органами и членами в установленном порядке и выполнении планов и программ по соответствующим направлениям, обеспечивают их представительство при рассмотрении вносимых ими вопросов и предложений.

По отдельным направлениям социального развития местные Советы формируют совместные с общественными организациями общественно-административные органы управления.

Никакие решения или действия местных Советов народных депутатов, их органов не могут ущемлять или ограничивать права и полномочия общественных организаций и формирований творческих союзов, предоставленных им законодательными актами СССР и союзных республик.

2.2. НОВЫЙ ХАРАКТЕР ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ

Перестройка хозяйственного механизма на всех уровнях регионального управления требует более пристального внимания к взаимоотношениям на уровне низового звена — предприятия как основной хозяйствующей единицы и местных Советов как основной единицы обеспечения жизнедеятельности населения территории. Переход от малосистематизированных властных воздействий органов управления территории на предприятия в период чрезвычайных ситуаций, угрожающих нормальному развитию территории, к регулярным экономическим отношениям, регулируемым правовыми актами, системой договорных отношений знаменуют новый этап территориального управления. Экономические взаимоотношения предприятий и местных Советов в системе нового хозяйственного механизма определяют их новый характер, качественно новый уровень развития отношений партнерства, сотрудничества, а не подчинения и подавления, как это свойственно экономике чрезвычайного периода.

Закон СССР о государственном предприятии (объединении) представляет собой правовой фундамент формирования развернутой системы нормативных актов, регулирующих взаимоотношения предприятий (государственных, кооперативных) и тер-

ритории на новых экономических основах, на принципах хозяйственного расчета.

Закон о предприятии впервые переводит взаимоотношения местных Советов народных депутатов с предприятиями на экономическую основу. Пункт 4 статьи 9 Закона предусматривает активное участие предприятий в проводимой Советом народных депутатов в соответствии с законодательством работе по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории, лучшему удовлетворению потребностей населения, а также в формировании местного бюджета по установленным нормативам. Выполнение предприятием не предусмотренных планом работ или услуг по решению Советов народных депутатов осуществляется на основе хозяйственных договоров с возмещением затрат теми предприятиями и организациями, для которых они выполнены (кроме работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и аварий). Закон о предприятии содержит ряд других положений, регулирующих взаимоотношения предприятий с территориальными органами управления. В частности, статья 17 регулирует финансовые взаимоотношения, статья 19 — взаимоотношения, связанные с внешнеэкономической деятельностью, статья 20 — взаимоотношения в части природопользования и охраны окружающей среды. Принципиальной новизной отличается статья 21 о совместной производственной и социальной деятельности предприятия, включая участие в деятельности межотраслевых и межхозяйственных территориально-производственных объединений, создаваемых исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов.

В свою очередь, местные Советы народных депутатов, согласно указанному Закону, способствуют эффективной деятельности предприятий, находящихся на их территории, принимают меры к созданию благоприятного режима обслуживания их работников организациями торговли, общественного питания и бытового обслуживания, здравоохранения, культуры, городским транспортом, а также удобного режима работы детских учреждений.

Наряду с Законом о предприятии в качестве правовой основы взаимоотношений предприятий и территорий должны выступать Закон о местном самоуправлении и соответствующие другие правовые акты, регулирующие деятельность Советов народных депутатов разного уровня. В Законе СССР о местном самоуправлении получают развернутую правовую основу взаимоотношения предприятий и территории при переходе на отношения хозяйственного расчета.

Реальность вклада предприятий в социальное развитие территории предопределяется эффективностью их работы, выполнением договорных обязательств, планов повышения производительности труда, снижения себестоимости продукции и работ, роста рентабельности. Наоборот, всякое невыполнение пла-

новых заданий прямо сказывается как на благосостоянии коллектива, так и на социальном развитии территории. Так, коллектив производственного объединения «Уралмаш» недополучил в 1987 г. 11,2 млн руб. плановой прибыли из-за невыполнения договорных обязательств по поставкам продукции и другим причинам. Это привело к существующему снижению отчислений в фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. Только из-за штрафов за поставку некачественной и некомплектной продукции объединением утрачена возможность финансирования строительства 50 квартир, а из-за штрафов за невозврат тары не профинансировано строительство 290 кв. м жилья. Премияльный фонд объединения уменьшился из-за штрафов на 275 тыс. руб.

Важным звеном активного воздействия местных Советов на комплексное развитие территории может явиться система местных заказов. Ведется активное обсуждение этой новой категории — местный заказ. Предлагается даже установить определенный уровень местного заказа в объеме продукции (работ) предприятий и приравнять местный заказ по обязательности его выполнения и материальному обеспечению к государственному заказу. Следует осторожно подходить к долгосрочному нормированию местного заказа. Как государственный, так и местный заказы не должны ограничивать хозрасчетную самостоятельность предприятий и право на самостоятельное формирование портфеля заказов, планов производства продукции и услуг.

Определяющим должен являться интерес в получении местными Советами финансовой и материальной базы для формирования местных заказов, их финансирования и материального обеспечения как за счет собственных ресурсов, так и за счет средств предприятий и организаций, для которых предназначены продукция и работы, выполняемые по этим заказам.

На современном этапе роль и степень участия предприятий промышленности, других отраслей народного хозяйства в удовлетворении потребностей работников и членов их семей в ряде видов услуг возрастает. Это относительно сложный процесс, обладающий к тому же известной противоречивостью.

Среди положительных его сторон то, что экономические возможности, степень участия предприятий в территориальном социальном развитии, а значит и решение стоящих перед работниками предприятий социальных проблем, в определенной мере увязаны с конечными результатами работы коллектива. Формирование средств за счет нецентрализованных источников в данном случае выполняет и стимулирующую роль для коллектива предприятия. В то же время эти средства, как правило, используются для удовлетворения тех потребностей коллектива предприятия, которые не могут еще быть удовлетворены на должном уровне общедоступной для всех жителей города или района

сферой услуг. Тем самым, частично компенсируются недостатки сложившихся форм и методов централизованного распределения ресурсов на территориальное социальное хозяйствование.

Констатируя позитивную роль предприятий в решении для своих коллективов ряда социальных задач, стоящих перед обществом в целом, следует учитывать и возникающие при этом ведомственный подход проблемы. Дело в том, что не все трудовые коллективы имеют эти средства, к тому же различные предприятия располагают разными ресурсами на социальное развитие в расчете на одного работника. В результате получается, что в зависимости от отраслевой принадлежности, величины предприятий, результатов их хозяйственной деятельности и т. д., усиливается не всегда обоснованная дифференциация доходов членов общества и уровня обслуживания. Часть населения имеет дополнительные источники увеличения доходов в виде различных льгот и услуг, а другая — или в меньшей степени, или совсем не имеет таких источников, так как не может пользоваться услугами ведомственных учреждений и организаций сферы услуг даже в пределах одного и того же территориального административно-хозяйственного образования.

Но дело не только в этом. Централизованное по территории инвестирование социального развития в отличие от ведомственного совершенствует отношения воспроизводства услуг населению, является более целенаправленным и, что особо важно сегодня, более результативным с точки зрения использования капитальных вложений, направляемых на территориальное социальное хозяйствование. Несовершенством экономических отношений и, прежде всего, отношений управления инвестициями в социальную сферу по территории в немалой степени объясняется то, что даже выделяемые капитальные вложения плохо осваиваются. Обращает на себя внимание и тот факт, что ведомственный подход увеличивает, примерно, на 20—30 % затраты на эксплуатацию предприятий и учреждений сферы услуг. К тому же местные Советы лучше, чем министерства и ведомства, осваивают средства, выделяемые на расширение, реконструкцию и содержание предприятий социальной сферы.

Инвестирование территориального социального хозяйства по ведомственному принципу ведет к тому, что фактически на социальное развитие используется средств больше, чем фиксируется. Ряд социальных проблем решается в значительной мере за счет затрат, относимых к производственным затратам, хотя это и не предусмотрено финансовыми планами, штатными расписаниями и т. д. При этом возникает много возможностей для экономически и социально неоправданных мер, ухода от контроля.

Представляется, что роль и степень участия предприятий в удовлетворении потребностей населения (преимущественно своего коллектива) в определенных неблагоприятных условиях

социально-экономического развития страны возникает необходимость расширения участия промышленных и ряда других предприятий в решении социальных проблем, стоящих перед обществом в целом.

В отдельные исторические периоды повышенное внимание к нуждам работников крупных промышленных предприятий было оправданно, так как от их работы зависело очень многое в судьбе страны. Однако сегодня объективно изменились условия, пути и средства поступательного движения вперед не только расширились, но качественно изменились. В реальной действительности удовлетворение потребностей населения в услугах с тех позиций, которыми руководствовались в первые годы социалистического строительства, сегодня нередко уже выступает тормозом. Необходимо выработать и шире внедрять адекватные задачам настоящего периода новые формы и методы социального развития. Сложившаяся практика поотраслевого распределения капитальных вложений на развитие сферы услуг усложняет реализацию разрабатываемых территориальных программ формирования данного межотраслевого комплекса в целом, преодоление социальных различий в территориальном плане. Кроме того, она породила проблему согласования соответствующих интересов отдельных отраслей, предприятий и регионального народнохозяйственного комплекса в целом. Применяемые меры, в частности экономическая интеграция в виде системы долевого участия предприятий различных министерств и ведомств в создании на конкретной территории социального комплекса, не дают желаемых результатов, поскольку планирование ресурсов, контрольные показатели планов носят не соответствующий этим мерам отраслевой характер.

Вот почему предоставление местным Советам права вносить коррективы в общесоюзные (республиканские) социальные нормативы обеспеченности населения в сторону их повышения с финансированием дополнительных затрат за счет средств местного бюджета или за счет формируемых соответствующим местным Советом целевых внебюджетных фондов заслуживает внимания. Интересен, в частности, опыт создания внебюджетного фонда в Нижнем Тагиле для финансирования развития коммунального хозяйства с привлечением средств предприятий и организаций города, вне зависимости от их ведомственной принадлежности, с их согласия.

Переход к новому типу хозяйственного механизма вызывает необходимость создания принципиально новой для нашей экономики отрасли деятельности: отрасли деловых услуг и инфраструктуры товарно-денежного хозяйства. К ней относятся различные финансовые и страховые учреждения, рекламные, информационные агентства, посреднические организации, консультационные и внедренческие фирмы.

В связи с переходом к оптовой торговле кардинальным об-

разом изменится и характер предоставления снабженческо-сбытовых услуг. На смену «карточкам» и «продразверсткам» Госснаба и их территориальных органов должны придти услуги хозрасчетных снабженческо-сбытовых организаций. Параллельно с ними или в их составе должны создаваться и получить распространение бюро маркетинга, выставки, ярмарки, пункты проката, обмена и т. д. Многие из этих организаций, по-видимому, будут иметь территориальный характер.

Здесь Советы и их экономические органы могли бы сыграть важнейшую роль и выступить учредителями подобных организаций. «Учредительская» функция в период перестройки экономики должна быть, на наш взгляд, одним из важнейших направлений хозяйственной деятельности местных Советов. При этом на предприятия, при создании которых местные Советы выступили учредителями, последние могут распространить некоторые права собственности: получение «учредительской» прибыли, резервирование части голосов в правлении и т. д.

В Ленинградской области исполком постепенно стал осуществлять указанную функцию. Он выступил учредителем ряда хозрасчетных государственных и кооперативных организаций, которые начали функционировать в сфере его хозяйственного влияния. Так, при Леноблисполкоме созданы хозрасчетный инженерный центр «Интекс», выполняющий научно-исследовательские, опытно-конструкторские, инженерно-технологические работы; хозрасчетное комсомольско-молодежное объединение «Смена», которое проводит работу по организации МЖК, проектированию, реконструкции и строительству предприятий; научно-исследовательский кооператив «Регион», выполняющий работы экономического профиля.

Следует однако отметить, что пока прав «учредителя» у местных Советов (областных, районных) нет. Создание любого предприятия или хозрасчетной службы сопровождается многочисленными согласованиями в Государственном комитете по труду, ГКНТ, окончательное решение принимает Совет Министров республики. По своей инициативе, оперативно местный Совет может организовать лишь кооператив. Относительная «легкость» регистрации кооперативов и чрезвычайно сложная процедура создания государственных предприятий заранее позволяет первым внедряться в новые и перспективные сферы деятельности. В будущем, если такое положение сохранится, государственный сектор может оказаться в несколько дискриминационном положении. При этом «командные высоты» в некоторых областях деловой активности могут быть заняты кооперативами.

В этой связи следовало бы предоставить местным Советам (областному звену) права учредителя государственных предприятий, хозрасчетных служб и центров. Тем самым хозяйственное руководство местных Советов приобретает маневренность и гибкость, а зона хозяйственного влияния расширится.

Говоря об общем регулировании хозяйственных процессов на территории, следует сказать, что Советы должны следить не только за воспроизводственной и рыночной ситуацией, но и за общим состоянием хозяйственного механизма, экономическим положением предприятий. Выполнение этой функции особенно важно при проведении кардинальной экономической реформы. В этот период неизбежны несоответствия в законодательстве, противоречивость в инструкциях, действиях различных общехозяйственных и отраслевых директивных органов. В результате часто происходит фактическое ограничение самостоятельности предприятий, навязывание им экономически невыгодной хозяйственной стратегии. При анализе горизонтального среза экономики местные Советы могут выявлять эти несоответствия, систематизировать и по своим каналам, пользуясь правами законодательных органов, требовать разъяснений, а также соответствующих действий от исполнительных органов: министерств, госкомитетов и т. д.

В каких конкретных формах Советы могут активно повлиять на перестройку правил и процедур хозяйственного механизма? Приведем такой пример. В настоящее время и в стране, и в крупных промышленных областях в особенности, территориальная и организационная структуры крупных объединений и положение их филиалов представляет собой достаточно серьезную экономическую проблему. В условиях монополизированного рынка разукрупнение объединений и предоставление экономической самостоятельности филиалам было бы во многих отношениях целесообразно, так как позволило бы создать условия для состязательности и конкурентности. Думается, что функции организаторов программ децентрализации и предоставления самостоятельности филиалам могли бы взять на себя местные Советы. К тому же они имеют и собственный интерес в этом деле. С самостоятельными предприятиями вопросы участия в социальном развитии территории решаются гораздо легче.

Наконец, местные Советы могли бы стать организаторами и активными участниками так называемых санационных комиссий (комиссий оздоровления). Эти комиссии должны будут создаваться для решения участи убыточных и нерентабельных предприятий. Располагая данными об общехозяйственной конъюнктуре на территории, местные Советы могли бы разрабатывать варианты организационного преобразования этих предприятий: сдача в аренду, присоединение к другим предприятиям, продажа имущества. Одновременно в их компетенцию должно входить решение важнейшего вопроса, возникающего при закрытии предприятий, — трудоустройство работников.

Долгое время и хозяйственники, и ученые-экономисты, и журналисты упрекали местные Советы за выполнение преимущественно сводно-аналитических функций, запрашивание большого количества информации, отчетных данных, а не принятие на ос-

нове собранной информации действенных планово-управленческих решений. Однако «нет худа без добра». При реформе хозяйственного механизма, становления отрасли деловых услуг чрезвычайно возрос спрос на информационно-аналитические услуги. Поэтому местные органы, сосредоточивая большое количество информации, имея связи со всеми без исключения предприятиями и организациями территории, могли бы выполнять посреднические и информационные функции по широкой номенклатуре задач. Чтобы эти потенциальные возможности реализовать, надо изменить и структуру, содержание, способы сбора и хранения информации, а также формы ее предоставления заинтересованным пользователям.

Местные Советы, особенно областное звено, располагают достаточно большим объемом сводной аналитической информации для принятия управленческих решений. Это годовые и пятилетние планы экономического и социального развития областей, городов, районов, статистическая отчетность. Однако, если для принятия плановых решений информационно-аналитических данных у территориальных органов в принципе достаточно, то для оперативного хозяйственного регулирования ее явно не хватает. И в этом плане могут помочь специальные социально-экономические обследования, если их проводить периодически.

Например, в 1987—1988 гг. в Ленинградской области в целях всестороннего анализа возможностей развития организационно-хозяйственной деятельности местных Советов было проведено социально-экономическое обследование предприятий, районов, кооперативов. В ходе обследования проведена своеобразная «инвентаризация» хозяйства, осуществлена социально-экономическая диагностика положения предприятий и районов. Эти обследования были направлены на комплексный анализ перспектив хозяйственного взаимодействия предприятий, коллективов и местных Советов. Руководителям предприятий, работникам обл-, гор- и райисполкомов пришлось ответить более чем на 100 вопросов о возможностях рационализации хозяйственных связей на территории, организации долевого участия при строительстве различных объектов производственной и социальной инфраструктуры, природоохранных сооружений. Кроме того, выяснялась потребность предприятий в продукции межотраслевых производств; средствах автоматизации и механизации, выполнении различных опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ. Руководители предприятий и работники местных Советов должны были также охарактеризовать резервы и трудности при производстве товаров народного потребления, оказания платных услуг населению, при создании кооперативов и развитии подсобного хозяйства. Был оценен экспортный потенциал, емкость размещения, степень относительной избыточности или недостаточности мощностей строительных организаций, социальной и производственной инфраструктуры.

Обследование позволило найти наиболее острые, болевые точки, выявить узкие места на стыке отраслей и ведомств, определить несбалансированность в развитии хозяйственных комплексов районов, наметить приоритетные направления совместной деятельности предприятий, развития кооперативного движения, внешнеэкономических связей. Результаты обследования позволили создать основу для оперативно-хозяйственного регулирования и проведения организационно-экономических мероприятий с учетом новых задач местных Советов.

В то же время результаты подобных исследований могут помочь и при принятии стратегических плановых решений. Дело в том, что они позволяют своевременно учитывать изменение конъюнктуры и в этом их преимущество перед Генеральными планами, разрабатываемыми одновременно и на длительный период. Например, Генеральный план Ленинграда и области достаточно детализирован, в его подготовке участвовало более 60 организаций. Поэтому наряду с тщательной проработкой проектов он обладает и некоторыми недостатками, связанными с отсутствием должной степени обобщения и учета различных факторов в единстве. Складывается ситуация, когда «за отдельными деревьями перестают видеть лес». Поэтому периодически и оперативно проводимые обследования, будучи нацеленными на поиск хозяйственных инициатив и организационно-экономических решений, могут эффективно дополнять Генеральные планы и служить информационной базой комплексных планов экономического и социального развития.

В ходе обследования проанализировано, по каким направлениям деятельности местных Советов достигнуты ощутимые результаты, какие задачи и функции реализовывались на уровне ниже существующих потребностей (табл. 2).

По мнению работников территориальных органов, наибольшее влияние они оказывают в области жилищного строительства (100 % работников районного и 93,3 % работников областного звеньев ответили по варианту «оказывает влияние») и строительства объектов соцкультбыта (соответственно 96 и 100 %). Руководители предприятий также отметили наиболее сильное влияние местных Советов именно в этих сферах.

Работники территориальных органов довольно высоко оценивают свою деятельность в области регулирования численности занятых. 88 % работников районного звена и 84 % работников областного ответили по варианту «оказывает влияние». Однако здесь наблюдаются существенные расхождения с оценкой предприятий. Только 43,6 % руководителей предприятий считают, что территориальные органы оказывают влияние на комплектование предприятий рабочей силой.

Несколько выше, чем сами работники территориальных органов, оценили руководители предприятий их деятельность в области контроля за использованием природных ресурсов и про-

Таблица 2

Сравнительная оценка результативности работы территориальных органов по направлениям социально-экономической деятельности (по двухбалльной шкале), % к числу ответивших экспертов

№ п/п	Направление деятельности	Оказывает влияние			Не оказывает влияния		
		Обл.-полком	Гор.-райисполком	Предприятия	Обл.-полком	Гор.-райисполком	Предприятия
1	Объем и ассортимент производимых товаров народного потребления	91,6	77	57,1	8,4	23	42,9
2	Численность занятых	84,5	88,5	43,6	15,5	11,5	56,4
3	Подготовка кадров	69,2	64	24,7	30,8	36	75,3
4	Капитальное строительство	93,3	84,6	62,2	6,7	15,4	37,8
5	Жилищное строительство	93,3	100	76,9	6,7	—	23,1
6	Строительство объектов соцкультбыта	100	96	61,3	—	4	38,7
7	Строительство и эксплуатация объектов производственной инфраструктуры	63	92	50	17	8	50
8	Использование природных ресурсов и проведение природоохранных мероприятий	100	92,3	71,1	—	7,7	28,9
9	Использование вторичного сырья	90,8	77	48,6	9,2	23	51,4
10	Производство продукции из местных строительных материалов и топлива	72	87	46	28	13,0	54

ведением природоохранных мероприятий и использованием вторичного сырья.

Работники территориальных органов (районного звена) и руководители предприятий самую низкую оценку дали влиянию исполкомов на подготовку кадров и производство продукции из местных строительных материалов и топлива.

Сопоставление ответов руководителей предприятий и работников территориальных органов показывает, что последние дают более высокую оценку своей деятельности, чем руководители предприятий практически по всем направлениям работы. Оценка руководителей районного звена эффективности территориального управления в области подготовки кадров почти в 3 раза превышает оценку руководителей предприятий. Это вызвано тем, что работники местных Советов и предприятий по-разному понимают задачи управления трудовыми ресурсами. Работники местных Советов считают, что если они задают лимиты числен-

ности, присылают специальный контингент и участвуют в распределении выпускников школ, то тем самым они регулируют занятость и оказывают влияние на подготовку кадров. Руководители предприятий считают, что местные Советы или подчиненные им службы должны были бы заниматься поиском и привлечением на работу людей необходимой для производства профессии и квалификации, содействовать ликвидации нездоровой конкуренции предприятий за рабочую силу, проводить долговременную политику в подготовке кадров.

Одной из целей обследования было определить, в каких видах организационно-хозяйственной помощи со стороны органов территориального управления и в выполнении каких функций более всего нуждаются предприятия.

Эти вопросы вызвали диаметрально противоположные мнения у руководителей предприятий. Одни (21 % опрошенных) считали, что территориальные органы призваны заниматься социальными вопросами и им не следует «входить» в хозяйственную деятельность предприятий. Другие, и их в большинстве, полагали, что территориальные органы должны больше вникать в хозяйственные вопросы, оказывать содействие в техническом перевооружении; материально-техническом снабжении и т. д.

В ходе обследования были сделаны попытки оценить степень настоятельности выполнения тех или иных функций территориальными органами (табл. 3).

Итак, предприятия прежде всего заинтересованы в помощи территориальных органов при решении вопросов утилизации отходов, организации внутрирегиональной кооперации. Следующими по настоятельности являются функции развития социальной сферы, координации научно-технического обеспечения, содействия в механизации и автоматизации производства и т. д.

Классификация потребностей предприятий по настоятельности их реализации может служить основой определения сферы хозяйственной деятельности территориальных органов. Мнение руководителей предприятий и работников территориальных органов относительно методов исполнения этих функций могут помочь в выборе соответствующих организационно-экономических форм и методов. Практически все эксперты отдают предпочтение хозрасчетным, возмездным принципам взаимодействия территориальных органов и предприятий.

Из сказанного со всей очевидностью вытекает необходимость воспринять как аксиому, что без полного хозяйственного расчета первичного звена общественного производства не может быть хозрасчета территории. Территориальный хозяйственный механизм неразрывно связан с хозяйственным расчетом предприятий, объединений, других организаций, в совокупности составляющих первичное звено общественного производства, и предполагает их перевод на полный хозяйственный расчет, самоокупаемость и самофинансирование, перевод их отношений с мест-

**Характеристика потребностей предприятий в выполнении
территориальными органами организационно-хозяйственных функций**

Организационно-хозяйственные функции	Сравнительная настоятельность потребности в реализации функций (по числу ответивших положительно)
1. Организация утилизации отходов и вторичных ресурсов изделий из отходов	30
2. Координация хозяйственной деятельности предприятий, организация внутрирегиональной кооперации и специализации	20
3. Комплексное решение социальных вопросов на территории, содействие в решении социальных вопросов на предприятиях, организациях строительства на долевых началах жилья и объектов социальной сферы	19
4. Организация обмена, перераспределения и проката оборудования, обмена недвижимыми, оперативное размещение заказов на отдельные виды работ, содействие в материально-техническом обеспечении	11
5. Производство, распространение и внедрение средств механизации, автоматизации и роботизации, координация научно-технического обеспечения	11
6. Координация строительных работ на территории, организация службы единого заказчика	10
7. Управление производственной инфраструктурой на территории, организация долевого участия для строительства объектов производственной инфраструктуры, организация энергетического и транспортного обслуживания, контроль за режимами потребления энергии и топлива	9
8. Управленческое и экономическое консультирование, помощь в разработке нормативов и методических документов при переходе к полному хозрасчету, созданию территориальных объединений, организации экономической учебы	8
9. Управление трудовыми ресурсами, нейтрализация конкуренции за рабочую силу между предприятиями, подготовка и переподготовка кадров	7
10. Содействие в реконструкции, капитальном ремонте и техническом перевооружении предприятий	6
11. Изучение спроса, планирование и организация сбыта товаров народного потребления, выпускаемых на неспециализированных предприятиях	4
12. Аккумуляция средств на строительство природоохранных сооружений, координация природоохранных мероприятий	4

ным органам управления и хозяйствования на нормативную экономическую основу.

Задачи и функции хозяйственного территориального регулирования со стороны местных Советов существенно зависят от специфики региона. В тех регионах, где уже накоплен значительный инфраструктурный и промышленный потенциал, основная задача территориальной координации — умело им распорядиться. В регионах такого типа особую значимость приобретает рационализация межотраслевых связей, утилизация отходов, уточнение специализации предприятий.

Эффективная утилизация может быть осуществлена при концентрации отходов каждого вида в одних руках. Существуют однотипные виды отходов на родственных предприятиях: это отходы черных и цветных металлов, древесины, пиломатериалов, целлюлозы, бумаги, отходы строительных организаций и промышленности строительных материалов (железобетона, бетона, кирпича). В настоящее время эти отходы не используются, либо используются недостаточно эффективно. Так, отходы металла чаще всего сдают в металлолом. Однако в целом ряде случаев они могут использоваться для выпуска изделий. В целях совершенствования системы утилизации металлоотходов в районах необходимо создание специальных магазинов-мастерских, которые осуществляли бы прием отходов, выработку изделий из них и их продажу. На их базе могут организовываться кооперативы. Если размеры отходов значительны, то районные мастерские могут не справиться с их переработкой. В этом случае следует создавать специализированные областные предприятия, а в районах формировать лишь приемно-заготовительные пункты.

При утилизации отходов и вторичного сырья важно иметь информацию об их наличии и комбинировать использование их различных видов. В этих целях необходимо, чтобы кто-то осуществлял посреднические функции. Приведем такой пример. У всех строительных организаций Ленинградской области, заводов железобетонных изделий — отходы железобетона, которые сейчас никак не используются. Существуют, однако, специальные установки — дробилки, превращающие железобетон в щебень. У других предприятий — отвалы красного шлама. Если пропитать щебень и красный шлам битумом, то получается готовое покрытие для дорожников. Битум, хотя и дефицит, но имеются в области битумные производства, которые загружены на 40—50 %. Таким образом, красный шлам — в одном городе, битум — в другом, а отходы железобетона разбросаны по всей области. Задача — свести концы с концами, и задача эта по плечу территориальному хозяйственному органу. Именно он должен заниматься поиском таких вариантов и выступать посредником при их реализации. В настоящее время эту работу выполняет отдел по комплексному экономическому и социальному развитию Леноблсполкома. Но, может быть, из-за недостатка опыта,

активности и заинтересованности самих предприятий, а может быть, из-за того, что все работы отдел осуществляет безвозмездно, дело продвигалось не так быстро, как хотелось бы. В дальнейшем предпочтение будет отдаваться хозрасчетным посредническим организациям.

Для некоторых областей РСФСР особенно актуальна проблема утилизации отходов деревообработки, целлюлозной промышленности, но она связана с общими проблемами функционирования лесного комплекса, повышением уровня специализации его предприятий и организацией в нем системы комплексной переработки древесины. На наш взгляд, решение связано с созданием концернов, объединяющих предприятия лесного комплекса, деревообработки, целлюлозно-бумажной и мебельной промышленности. Думается, что организация таких концернов будет способствовать уточнению специализации предприятий с концентрацией выпуска отдельных видов продукции на специализированных предприятиях. Это, в свою очередь, позволит ориентировать некоторые предприятия на переработку отходов. Предприятия лесного концерна должны будут перерабатывать отходы не только своих предприятий, а отходы деревообработки, пиломатериалов, бумаги других отраслей промышленности.

Для развитых многоотраслевых промышленных центров чрезвычайно актуальной задачей является переключение и оптимизация связей по кооперации. Кооперация целесообразна в целях сокращения номенклатуры продукции и повышения уровня специализации. Ни местные Советы, ни территориальные органы Госснаба вплоть до последнего времени почти не занимались изучением этих возможностей, со стороны территориальных органов не поступает предложений об уточнении специализации и изменению связей по кооперации. В то же время по данным обследований 80 % предприятий имеют нерациональные кооперационные связи. Это происходит тогда, когда они получают (или поставляют) продукцию из других, часто отдаленных, регионов страны, в то время как в их регионе аналогичная продукция выпускается. Иногда у предприятий несколько поставщиков продукции одной номенклатуры, хотя чаще всего они предпочитают иметь дело с одним поставщиком, расположенным ближе всех.

Какой же выход? Думается, что в целях управления процессами внутрирегиональной кооперации предприятий, оптимизации кооперационных связей целесообразна организация хозрасчетного центра. В конце 1988 г. при Госснабе был создан коммерческий центр. В его функции вошли исследование состояния кооперационных связей и их переключение, содействие в обмене величинами, излишками материалов. Целесообразно, чтобы в будущем центр занялся выработкой и реализацией предложений по уточнению специализации предприятий. Центр также должен изучать возможности передачи непрофильной для пред-

приятий продукции на специализированные предприятия. Часть экономического эффекта, полученного от организованных центром мероприятий, должна ему перечисляться.

Типичная для всех регионов с высокой сосредоточенностью отраслей машиностроения и строительства проблема — это обмен и современная эксплуатация оборудования. У большинства предприятий существует потребность в периодическом использовании оборудования других предприятий, некоторые предприятия имеют возможность предоставления оборудования во временное пользование, либо выполнения на нем дополнительных заказов. В настоящее же время только чуть более трети предприятий предоставляют свое оборудование во временное пользование, либо дополнительно принимают заказы. Как правило, такие мероприятия проводятся эпизодически, часто безвозмездно и основываются на личных контактах. Для организации предоставления оборудования во временное пользование, обмена неликвидами, отходами необходимо создание хозрасчетной диспетчерской службы (хозрасчетного центра оперативно-хозяйственного регулирования), где аккумулировалась бы информация о наличии в регионе недогруженного оборудования и осуществлялась организация обменных связей и дополнительного размещения заказов.

Для создания и поддержания в оперативном режиме банка данных по недогруженному оборудованию кроме периодических сплошных обследований необходимо, чтобы все предприятия и кооперативы постоянно сообщали о своих резервах и заявках. При этом эффективность существенно возросла бы, если наладить обмен информацией между районами. Подключение предприятий к такого рода банкам данных должно быть платным.

Следует иметь в виду, что большинство предприятий, при наличии у них недогруженного оборудования предпочитают не предоставлять его во временное пользование, а принимать на него заказы. Это объясняется нежеланием отдавать оборудование в чужие руки.

У многих предприятий существует потребность в научно-технических, информационных и проектных услугах. Однако объем неудовлетворенного спроса в этой области постепенно снижается, что связано с появлением научно-технических кооперативов и с переходом многих проектных и научно-исследовательских организаций на хозрасчет, стимулирующий их к расширению объема работ. На наш взгляд, эта тенденция сохранится.

В то же время назрела потребность в создании координационных центров по научно-техническому обеспечению. В координационном центре должна быть информация о разработках, ведущихся в разных институтах, предприятиях, кооперативах. Наличие такого центра позволит избежать дублирования научно-технических разработок.

Есть необходимость и в организации банка проектной документации на объекты социальной сферы, чтобы каждое предприятие или территориальный орган могли выбрать подходящий проект из уже готовых. (Работники предприятий, имеющих средства на социальные объекты, подчас колесят по всей стране в поисках подходящего проекта.) В таком банке должны быть и типовые проекты подсобных хозяйств, откормочных комплексов, цехов ширпотреба и т. д.

У многих предприятий существует потребность не столько в проектах и научно-конструкторских разработках, сколько в их внедрении и адаптации к условиям предприятий. Поэтому есть смысл в создании областных проектно-технологических бюро с внедренческими фирмами.

Руководство со стороны территориальных органов производством товаров народного потребления на неспециализированных предприятиях вызывает наибольшее недовольство у руководителей предприятий. Отмечаются административно-волевые методы управления производством товаров народного потребления. Задания территориальных органов часто бывают не обеспечены сырьем и материалами, экономически невыгодны или даже убыточны для предприятий. К разработке планов территориальные органы подходят формально. Определяя задания по объему выпуска, они стремятся поднять показатель выпуска товаров народного потребления на рубль заработной платы, не считаясь со спецификой и специализацией предприятий. Руководители указывают, что территориальные органы заняты исключительно объемами выпуска, слабо влияют на ассортимент продукции, не изучают спрос, не организуют сбыт продукции. Предприятия вынуждены сами заниматься поисками потребителей (заметьте, непрофильной для них продукции), не располагая ни информацией, ни необходимыми деловыми связями. Не случайно поэтому, что часто товары народного потребления не реализуются на местах, а направляются в другие, иногда отдаленные регионы страны. Тем самым трансформируется первоначальная задача — обеспечение роста выпуска товаров народного потребления, прежде всего, для потребностей местной реализации. Погоня за объемами сдерживает выпуск товаров народного потребления из отходов, поскольку из отходов возможно производство преимущественно дешевых изделий.

Изучение спроса, реклама — это тоже особый вид деятельности и он будет эффективным, если им будет заниматься специализированная организация.

Местным Советам следовало бы взять на себя изучение спроса на товары народного потребления, определять емкость и ареалы распространения рынков сбыта, осуществлять ценообразование на товары народного потребления и платные услуги, оказывать содействие в сбыте и рекламе продукции. Не обязательно все делать самим, эти функции могут быть переданы

специализированным хозрасчетным службам. Могут быть организованы постоянно действующие выставки по товарам народного потребления. Однако этого мало. Необходимы центры конъюнктурной информации по товарам народного потребления с информационно-рекламными агентствами, которые бы выполняли рекламно-сбытовые услуги, выпускали каталоги, предоставляли информацию о спросе на хозрасчетных принципах. Существует потребность и в проектно-технологическом бюро по товарам народного потребления, которое бы оказывало услуги по подбору номенклатуры товаров и разработке технологии их производства.

И конъюнктурный центр, и технологические бюро могут быть организованы как кооперативы. Местным Советам и в этом случае надо выполнить «учредительскую функцию», сформировать первоначальный пакет заказов, указать потенциальных партнеров.

Часто выпуск товаров народного потребления невыгоден и убыточен для предприятий. И как бы предприятия ни старались, ни подыскивали номенклатуру, отсутствие соответствующей материально-технической базы не позволяет наладить выпуск рентабельной и качественной продукции. Чтобы производство было выгодным, нужна специализация, серийность и база — иначе получится кустарщина, и к тому же убыточная. Предприятия предлагают объединиться и создать на паях базу для производства товаров народного потребления, перечислив деньги, численность. Аналогично можно подходить и к решению проблем подсобного хозяйства. При этом многие директора считают необходимым закрепить за вновь созданным производством постоянно работающий коллектив, возможно кооператив, или коллектив на арендном подряде. Предлагается не что иное, как создание небольших акционерных предприятий по выпуску товаров народного потребления, продукции сельского хозяйства. Акционеры — предприятия группы «А». При этом некоторые из вновь созданных производств возможно более эффективно будет сдавать в аренду. Следует отметить, что такие производства могут создаваться и с участием иностранного капитала.

Хотелось бы привести еще один пример нетрадиционного подхода к наращиванию выпуска товаров народного потребления. В ряде случаев более эффективно переориентировать некоторые машиностроительные предприятия и предприятия промышленности строительных материалов с выпуска экономически невыгодных для них товаров народного потребления на техническую помощь предприятиям легкой и пищевой промышленности. Экономически правильный вариант такой помощи попытались найти в г. Кириши. Предложение Киришского горисполкома состояло в следующем. Киришское объединение «Нефтеоргсинтез» из своего валютного фонда закупает оборудование для филиала объединения «Ладога». Те наращивают выпуск про-

дукции (головных уборов) и часть прироста идет в зачет объединению «Нефтеоргсинтез» как выпуск товаров народного потребления. В облисполкоме разработан проект типового договора между предприятиями агропрома, легкой промышленности и другими предприятиями об оказании технологической и технической помощи. Согласно этому договору вместо развития производства товаров народного потребления, подсобного хозяйства — предприятия будут заниматься более близким и знакомым, а главное более эффективным делом — оказывать техническую, конструкторскую помощь, выполнять строительные работы. При условии оказания такой помощи профильные предприятия смогли бы наращивать выпуск товаров народного потребления.

Практически у каждого предприятия есть резервы по оказанию платных услуг населению. Однако эти резервы остаются не задействованными вследствие отсутствия организационной работы исполкомов и учреждений бытового обслуживания. Предприятия испытывают сложности с изучением спроса, формированием портфеля заказов, оформлением услуг, ценообразованием. Многие предприятия не знают как реализовать свои резервы. Один директор автопредприятия в ходе обследования говорил: «Можно найти резервы оказания платных услуг населению, если использовать новые формы. Например, сейчас, чтобы купить машину с песком, клиенту надо сначала договориться с дорожно-строительным управлением, а потом со мной, автопредприятием. Клиенту двойная морока. Можно сделать проще. Мы можем покупать песок у дорожников и продавать его клиенту вместе с перевозкой. Однако боимся: проявишь инициативу, но потом увеличат план. Сейчас есть возможность увеличить объем услуг до 100 тыс. рублей. Но года за 2—3 мы всех обеспечим, рынок насытится. А план по платным услугам мне будут устанавливать по прошлому. Где я потом возьму объемы?» Планирование от достигнутого вкуче с незнанием рынка, неумением прогнозировать рыночную конъюнктуру тормозит рост производства товаров народного потребления и оказание услуг для населения.

Информационно-рекламные агентства как отделения конъюнктурного центра смогли бы также взять на себя функции изучения спроса на услуги и обеспечения их рекламы, формирования портфеля заказов для предприятий, оформления и реализации услуг и товаров населению. Эти работы также могут выполняться специальным отделом на предприятиях бытового обслуживания.

2.3. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЯ В НОВОЙ СИСТЕМЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Одним из направлений осуществляемой в настоящее время внешнеэкономической реформы является включение в международные экономические отношения отдельно взятых регионов страны — республик, экономических районов, краев и областей. В ходе перестройки складываются новые организационные формы ведения внешней торговли, идет поиск оптимальной границы между централизованным и региональным управлением. Значительное расширение прав отечественных предприятий в части осуществления внешнеэкономических связей (ВЭС) фактически означает, что центр тяжести внешней торговли СССР организационно переносится непосредственно на производственное звено. В целях создания необходимых предпосылок, обеспечивающих эффективное использование открывающихся возможностей, требуется, в ряду прочих шагов, принятие адекватных мер по совершенствованию взаимодействия всех звеньев регионального внешнеэкономического комплекса. Имеется в виду создание, главным образом путем выделения из уже действующих организационных структур, всего комплекса необходимых подразделений содействия развитию ВЭС региона, четкое определение их функций, прав и обязанностей, а также укрепление хозрасчетной заинтересованности территориальных органов управления в развитии ВЭС предприятий региона. Последнее обстоятельство в безусловном порядке предполагает создание принципиально иной — «экономической» — почвы для взаимоотношений местных органов власти с предприятиями, расположенными на их территории.

До последнего времени территориальному аспекту внешнеэкономической деятельности уделялось недостаточное внимание. Проявлялось это по-разному. Но едва ли не самым «популярным» образом в том, что по существу единственный вопрос из сферы ВЭС региона, регулярно рассматривавшийся на местах, состоял в «проработке» руководителей предприятий, допустивших наибольшее отставание в выполнении планов экспортных отгрузок. Территориальные органы не были заинтересованы в укреплении экспортной базы, улучшении использования поступающей импортной продукции, более тесном вовлечении предприятий региона в орбиту мирохозяйственных связей. Можно признать, что вплоть до настоящего времени местные Советы и предприятия в производственные отношения по вопросам развития и повышения эффективности внешнеэкономических связей региона (за редким исключением) не вступали.

Настоятельная необходимость преломления этой негативной тенденции сегодня становится особенно очевидной. Комплексное развитие региона предполагает неременный учет и задейство-

вание внешнеэкономических факторов, максимально возможное использование преимуществ международного разделения труда как средства «территориального» социально-экономического ускорения. В свою очередь, стратегия развития ВЭС страны требует сбалансированного использования общегосударственных, отраслевых и территориальных рычагов экономического воздействия.

Первые из них хорошо известны и получили сравнительно широкое распространение в отечественной практике. К ним можно отнести государственные заказы на экспортную продукцию, средства кредитно-финансовой политики, централизованно разрабатываемые нормативы.

На отраслевом уровне эффективными рычагами содействия развитию ВЭС может стать перераспределение средств централизованного фонда валютных отчислений министерства, маневрирование показателем централизуемых министерством отчислений подведомственных предприятий (его временное уменьшение в целях стимулирования экспортной деятельности на данном конкретном этапе), помощь централизованными капитальными вложениями в осуществлении реконструкции действующего производства с возможным последующим наращиванием на этой основе и экспортных поставок и др.

Что касается системы территориального планирования, управления и стимулирования внешнеэкономических связей, то она по существу находится в стадии становления. И особенно большую роль в ее формировании в новых условиях хозяйствования могут сыграть местные Советы. Правда, реализация этой идеи на практике потребует серьезной психологической перестройки сознания управленческого звена на местах, осознания непреложной истины общечеловеческого развития, которая заключается в усиливающейся интернационализации производительных сил, растущем взаимопереплетении и взаимодополнении национальных народнохозяйственных комплексов. Прежде всего в силу именно этих причин задача формирования нового характера взаимоотношений местных Советов и предприятий «на ниве» внешнеэкономической деятельности займет известный временной этап. Тем важнее, в целях скорейшего его прохождения отслеживание имеющегося передового опыта, его анализ и — на этой основе — конкретные проработки возможных путей дальнейшего развития.

Как показали исследования, проведенные авторами в областях и автономных республиках Уральского экономического района, наибольшего продвижения на данном направлении на сегодняшний день удалось добиться в г. Магнитогорске. Этот факт примечателен еще тем обстоятельством, что Магнитогорск первый — и пока единственный на Урале — город, не являющийся областным центром, в штатном составе горисполкома которого еще в 1987 г. появилась должность инструктора по

внешнеэкономическим связям. Познакомимся с опытом южноуральцев поближе.

Прежде всего заметим, что город Магнитогорск сегодня — крупнейший центр экспортного производства в регионе. На его долю приходится 10—12 % общеуральского экспорта. При безусловно решающем вкладе Магнитогорского металлургического комбината на протяжении многих лет значительно опережающего все предприятия Урала по объему экспортных поставок, хорошо известны зарубежным потребителям также продукция Магнитогорских калибровочного и метизно-металлургического заводов. С 1987 г. в число международных партнеров по производственной кооперации финской фирмы «Юнттан» вошел Магнитогорский «Ремстроймаш». Объектом расширяющегося с каждым годом сотрудничества является изготовление пользующихся устойчивым спросом на мировом рынке гидрокопровых установок «Юнттан». Наконец, г. Магнитогорск получил статус открытого для посещения иностранцами города (даже имеет свою таможню), что открывает хорошие перспективы для развития внешнеэкономических контактов.

Однако вплоть до недавнего времени влияние внешнеэкономического сотрудничества на социально-экономическое развитие города было крайне слабым. Предприятия и население ощущали его опосредованно — через централизованное выделение заводам импортного оборудования, периодическое поступление в торговую сеть товаров народного потребления зарубежного производства.

На первом этапе перестройки механизма внешнеэкономической деятельности тенденции к росту экономической заинтересованности в развитии международных экономических отношений со стороны металлургов — главной составляющей экспортной базы города — не просматривалось. Тому немало причин. 100 (если не более) процентов выпускаемой продукции — государственный заказ. Отсутствие валютных отчислений — трудно считать таковыми 5 % норматив за поставки металлопроката в страны СЭВ, тогда как отгрузка в страны со свободно конвертируемой валютой стимулируется отчислениями в 30 % лишь при сверхплановых поставках всего трех позиций: металлопроката, труб, ферросплавов. Расчеты с предприятиями черной металлургии за экспортную продукцию осуществляются в оптовых ценах с мизерными надбавками, не покрывающими больших затрат на ее изготовление.

В этих условиях единственным альтернативным путем использования преимуществ внешнеэкономических контактов стали для металлургов города бартерные операции. И возможность эта внешнеэкономической службой горисполкома была максимально использована. Путем мобилизации внутренних резервов предприятий, выпуска на этой основе сверхплановой готовой продукции и последующей реализации ее (а не отходов произ-

водства) зарубежным потребителям предприняты энергичные усилия по укреплению материально-технической базы здравоохранения, перерабатывающей промышленности города, приобретению отдельных видов оснастки и оборудования для задействования во внешнеэкономическом обмене предприятий.

Так, в счет сверхплановых отгрузок продукции трех выше-названных ведущих магнитогорских предприятий горздравотдел получит значительное количество (на 4,5 млн. инвалютных рублей) самого современного западногерманского, английского, японского, голландского медицинского оборудования: от лабораторно-аналитического до детских кювезов. Под встречные поставки сверхплановой продукции калибровщиков закуплено югославское оборудование стоматологической поликлиники для взрослых на 25 кабинетов с полным техническим оснащением и часть оборудования детской стоматологической поликлиники. Показательно, что этой аппаратурой будут оснащаться не ведомственные, а городские учреждения здравоохранения.

На тех же принципах развернулась реконструкция Магнитогорского мясокомбината. Отгрузив необработанное кожсырье, предприятие на вырученные средства закупило за рубежом оборудование для распиловки мяса, нарезки мясных полуфабрикатов, их расфасовки, сосисочные аппараты, линию по производству мороженого. А Магнитогорский металлургический комбинат не только получил (также на бартерной основе) от югославской мебельной фирмы «Симпо» соответствующее оборудование, но и успел в 1988 г. выпустить на нем 2 тыс. комплектов мягкой мебели «Клара» и 2,8 тыс. наборов корпусной мебели, в 1989 г. уже 8 тыс. комплектов.

Постепенно налаживается и производственное сотрудничество с зарубежными партнерами. В частности, Магнитогорский метизно-металлургический завод заключил договор о прямых связях с заводом «Зенице» (СФРЮ). В обмен на сверхплановые магнитогорские метизы из Югославии пойдут штампы и отдельные виды технологического оборудования. Прорабатываются вопросы производственного кооперирования швейников Магнитогорска и Белграда (фабрика «Искра»). Предметом сотрудничества будет кооперация в выпуске различных видов швейных изделий — костюмов, плащей, детских комбинезонов.

При содействии внешнеэкономической службы горисполкома местные власти приступают к решению и таких важных для жизнедеятельности города вопросов, как, например, автоматизация бухгалтерских расчетов по начислению заработной платы (для начала — в масштабе ведущих промышленных предприятий). С этой целью в январе 1989 г. успешно проведены переговоры с фирмой «Оливетти». Валютной же основой будущих закупок необходимого оборудования призваны вновь стать (ввиду отсутствия иных источников) сверхплановые поставки продукции предприятий.

Нами упомянута лишь часть конкретных примеров из достаточно насыщенной в последнее время «внешнеэкономической» жизни города Магнитогорска. Но и они дают зримую оценку преимуществ, вытекающих из налаживания взаимодействия местных Советов и предприятий, включая такой важный параметр, как улучшение условий жизни горожан. Детальное ознакомление с накопленным здесь опытом позволяет сделать ряд обобщающих выводов.

Практика показала, что для успешного использования регионом преимуществ международного разделения труда необходима прежде всего координация усилий на местах. При этом должны преследоваться две главных, на наш взгляд, цели: упрочение экспортной базы региона и повышение жизненного уровня проживающего в его пределах населения. Организационно эта координация может осуществляться в рамках региональной или товарной ассоциации экспортеров другими путями. Важно отметить, что такая региональная ассоциация экспортеров в Магнитогорске де-факто сложилась. Это проявляется и в объединении производственного потенциала предприятий города при заключении сделок, когда экспортных возможностей одного предприятия (напомним, ограниченных бартером) для крупных встречных закупок на мировом рынке не хватает. И, что, пожалуй, еще более важно,— при изыскании средств для оплаты импортной продукции. Ведь не секрет, что зачастую получатель, скажем, медицинского оборудования (горздравотдел) просто не располагает необходимой суммой средств (в рублях, ввиду безвалютной основы бартера) для его оплаты. В Магнитогорске в подобных ситуациях предприятия города всегда (при этом, подчеркнем, на добровольных началах) объединяли средства своих фондов экономического стимулирования и положительно решали данные вопросы, памятуя о том, что пользоваться, например, дополнительными медицинскими услугами будут занятые у них на производстве работники с членами своих семей.

Одно из важных направлений деятельности региональных ассоциаций, как показывает практика, должно состоять в максимальном вовлечении в мирохозяйственные связи (наряду с гигантами общественного подчинения) мелких и средних предприятий. Об имеющихся здесь возможностях свидетельствуют такие факты: с югославскими фирмами заключены контракты на поставку магнитогорской типографией макулатуры (на 46 тыс. клиринговых долл.), оконного стекла стекольным заводом (на 200 тыс. клиринговых долл.). Взамен названные предприятия на половину вырученных средств получают оборудование, необходимое для реконструкции действующего производства, на оставшуюся сумму закуплены товары народного потребления.

Для того, чтобы подобная ассоциация приобрела статус функционирующей де-юре, необходима учредительная конференция и создание соответствующего органа. За его основу, на наш

взгляд, можно было принять уже сложившееся внешнеэкономическое подразделение горисполкома. При этом возникают две особенно крупные проблемы — укомплектование штатами и материально-техническое оснащение.

Решение первой из них нередко наталкивается на аргументы о необходимости сокращения управленческого персонала. Тем временем почти на всех предприятиях создаются сейчас внешнеэкономические службы, которые, не располагая кадрами специалистов, признаем, не готовы сегодня к сколько-нибудь самостоятельной работе на мировом рынке. Передав часть фонда заработной платы этих служб отделу внешнеэкономических связей горисполкома, можно было бы, организационно укрепив его, получить экономический выигрыш и при меньшей суммарной численности занятых в сфере управления территориальным внешнеэкономическим комплексом. (Заметим, что размеры этого выигрыша будут во многом определяться постановкой работы по материальному стимулированию работников данной сферы.) То же относится и к техническому обеспечению современными средствами связи. В условиях их острой нехватки, а по многим позициям и просто отсутствия, «добирать» приходится экстенсивным способом.

В идеале во главе такого подразделения должен находиться специалист в области внешних экономических связей с опытом практической работы. На случай отсутствия квалифицированных специалистов по внешней торговле на местах альтернативным вариантом могло бы стать, например, включение в состав региональной ассоциации экспортеров на комиссионных началах того или иного внешнеэкономического объединения МВЭС, которое и взяло бы на себя все внешнеторговое «обслуживание» ассоциации — оценку разрабатываемых ею планов внешнеэкономической деятельности, подготовку и заключение контрактов как по экспортным, так и импортным операциям.

Опыт, накопленный в Магнитогорске, — итог первых лет перестройки в сфере внешнеэкономической деятельности. Те конкретные результаты в улучшении социально-экономической жизни граждан, которых удалось здесь добиться в процессе налаживания механизма взаимодействия производственных звеньев с местными органами власти, действительно, тесно связаны с тем очень важным обстоятельством (в силу специфики международных экономических отношений), что возглавил этот процесс квалифицированный специалист. Но при этом нельзя не видеть и заинтересованности городских властей в конечном успехе, и встречной готовности предприятий к согласованным действиям. В итоге — эмпирически найдена модель нового типа взаимоотношений местных Советов и предприятий в конкретной сфере хозяйственной жизнедеятельности региона. Считаем, ее можно назвать удачной, несомненным шагом вперед в конкретно исторических условиях развития.

Не менее очевидно также и то, что по мере совершенствования хозяйственного механизма, обогащения практикой других территорий данная «формула успеха» претерпит качественные изменения. Уже сегодня опыт тех же южноуральцев, например, свидетельствует о настоящей необходимости углубления экономической базы взаимодействия территориальных органов управления и предприятий, совершенствовании его организационной структуры, в частности, упрощения решения вопроса о штатной численности внешнеэкономической службы города. В этом отношении постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций», следует признать, закладывает предпосылки для последующих крупных прорывов на этом направлении.

Какие же новые моменты в аспекте рассматриваемой проблемы предусмотрены настоящим постановлением? Принципиально важно выделить два из них. Во-первых, предприятия, объединения и организации, входящие в системы общесоюзных и союзно-республиканских министерств и ведомств СССР, с 1 апреля 1989 г. отчисляют 5 % средств своих валютных фондов Мосгорисполкому, Ленгорисполкому, крайисполкомам, облисполкомам, Советам Министров автономных республик, Советам Министров союзных республик, не имеющих областного деления, на территории которых находятся соответствующие предприятия, объединения и организации. Во-вторых, крайисполкомам, облисполкомам, Советам Министров автономных республик рекомендовано при необходимости создавать подразделения из 2—3 человек для содействия развитию внешнеэкономической деятельности предприятий, объединений, производственных кооперативов и иных организаций, расположенных на их территории. Кстати, Мосгорисполкому, Ленгорисполкому, крайисполкомам, облисполкомам, Советам Министров союзных и автономных республик предоставлено право использовать до 50 % средств их валютных фондов на приобретение товаров народного потребления, медикаментов и медицинской техники, оборудования для охраны окружающей среды, на укрепление материально-технической базы социально-культурной сферы.

Таким образом, настоящим постановлением предусмотрено решение ряда организационно-экономических вопросов, от которых зависит формирование нового характера взаимоотношений предприятий и местных органов власти. Здесь прежде всего следует отметить наделение последних экономическими рычагами воздействия, что в условиях формирования новой «экономической среды» функционирования первичных производственных звеньев становится особенно важным. В то же время нельзя не видеть, что это решение первого слоя проблем начального этапа экономической реформы. Для создания реально действующе-

го экономически гибкого механизма взаимодействия местных Советов и предприятий необходимо последовательное углубление намеченных тенденций. Некоторые моменты движения в этом направлении просматриваются уже сегодня. Остановимся на них несколько подробнее.

Рассмотрим сначала деятельность образуемых при местных Советах подразделений по координации и стимулированию внешнеэкономических связей данной территории. Постановлением регламентирована его штатная численность — 2—3 человека. Практика становления и первый опыт работы таких подразделений в областях и автономных республиках Урала показывают, что подобная регламентация «сверху» вряд ли способна помочь делу. Если для Курганской области на первых порах этой численности будет более чем достаточно, то для Свердловской, Пермской, Челябинской областей, где уже функционируют отделы внешнеэкономических связей именно в этом составе, ее будет недостаточно даже для налаживания широкой приграничной торговли, не говоря уже о других направлениях внешнеэкономической деятельности регионов. Наверное, было бы целесообразно оставить этот конкретный вопрос на усмотрение местных Советов. Кстати, опыт уже упоминавшегося выше Магнитогорского горисполкома убедительно свидетельствует: одна — две удачных внешнеторговых сделки, главным образом в силу сверхвысокой рентабельности большинства импортных закупок товаров народного потребления, на годы вперед окупают штатное содержание таких подразделений.

К сегодняшнему дню во всех пяти областях Уральского экономического района в составе главных производственно-экономических управлений исполкомов областных Советов народных депутатов образованы и приступили к работе отделы внешних экономических связей. В этой связи крайне важно определить цель их деятельности и примерный круг функциональных обязанностей. На наш взгляд, главная задача таких отделов заключается в создании благоприятных условий для активного вовлечения предприятий и организаций региона в международные экономические отношения с целью повышения эффективности производства на основе максимально полного использования преимуществ международного разделения труда, формирования современной экспортной базы и придания дополнительного импульса социально-экономическому развитию территории.

Этим определяются функции отдела внешних экономических связей:

на основе предложений предприятий и организаций данной территории обеспечить комплексное сбалансированное развитие ВЭС региона, включая экспортно-импортную деятельность, прямые производственные связи с зарубежными партнерами, приграничную торговлю, экспорт услуг;

выявление перспективных направлений наращивания экспортного производства на предприятиях региона;

поиск путей повышения эффективности использования поступающей в область импортной продукции, прежде всего машин и оборудования;

разработка предложений по совершенствованию региональных аспектов хозяйственного механизма внешнеэкономической деятельности.

С учетом задач, стоящих перед отделом ВЭС, на наш взгляд, приемлема следующая его примерная структура. В зависимости от специфики региона она может изменяться, но 5—6 выделяемых групп, с нашей точки зрения, призваны стать базовыми: группа обработки исходной статистической информации; планирования и анализа эффективности внешнеэкономической деятельности региона; развития экспортных производств; импортных поставок; прямых связей и совместных производств; совершенствования хозяйственного механизма внешнеэкономической деятельности.

Еще на один момент необходимо обратить внимание. Очевидно, что любая организационная структура приводится в движение действиями людей. А эффективность ее функционирования во многом определяется постановкой работы по экономическому стимулированию трудовой деятельности. В принципе, это вопрос, требующий тщательной предварительной проработки и отдельного самостоятельного рассмотрения. Нецелесообразен перевод отделов ВЭС на полный хозрасчет ни в перспективе, ни тем более сейчас, когда не отлажен общеэкономический механизм хозяйствования, не решены многие кардинальные вопросы политики ценообразования. Однако крайне важно поставить дело таким образом, чтобы с самого начала определенная, при этом достаточно существенная, на наш взгляд, часть фонда оплаты труда сотрудников отделов ВЭС находилась в зависимости от конечных результатов их трудовой активности, например, динамики прироста территориального фонда валютных отчислений.

Одним из узловых пунктов осуществляемой в стране экономической реформы является последовательное вытеснение административно-командных методов управления экономикой. В этом плане как безусловный шаг вперед следует расценивать решение об образовании территориальных валютных фондов (ТВФ). Использование части средств этого фонда на развитие социальной инфраструктуры (здравоохранение, транспорт, пр.) области в целом будет содействовать устранению известной социальной несправедливости, вызванной тем, что возможность использования валютных отчислений, в том числе и на социальные нужды своих коллективов, имеют сейчас только те предприятия, которые поставляют продукцию на экспорт. Пока таких предприятий меньшинство. Например, в целом по Уралу их

число не превышает 350. Использование другой части валютных отчислений в местные бюджеты в целях стимулирования экспортных производств, отказа от необоснованного импорта предприятиями региона даст территориальным органам управления реальные экономические рычаги воздействия на производство.

Действительно, с их помощью местные органы призваны сыграть важную роль не только в деле формирования отвечающей требованиям мирового рынка экспортной базы, но и рационализации импортной политики на региональном уровне. Последнее обстоятельство нередко упускается из виду. Между тем, проведенный нами анализ сложившейся ситуации на примере Свердловской области убедительно подтверждает этот тезис. Например, в 1987 г. предприятия Среднего Урала получили 11,5 тыс. т балок и швеллеров импортного производства. Однако в том же 1987 г. Нижне-Тагильский металлургический комбинат поставил на экспорт 111,3 тыс. т балок и швеллеров или в 10 раз больше, чем ввезено по каналам импорта. Первоуральский новотрубный завод в минувшем году отгрузил зарубежным потребителям 41,5 тыс. т катаных труб, а их импортное поступление составило 4,1 тыс. т. Конечно, нельзя не признать, что сегодня, когда значительно увеличены валютные отчисления за экспортную продукцию, экспортное производство для многих предприятий становится нередко экономически более предпочтительным, чем поставка той же продукции на внутренний рынок. Отсюда со всей определенностью вытекает вывод о необходимости разработки системы экономических стимулов для отечественных производителей продукции за участие в практической реализации импортзамещающей политики, одним из которых как раз и могло бы стать использование на эти цели части средств территориального (областного, краевого) валютного фонда.

В процессе практической реализации задачи совершенствования импортной политики на уровне территории потребуются наладить координацию с областями (краями, автономными республиками) данного экономического района или экономической зоны, характеризующей исторически сложившимся региональным разделением труда. В частности, в 1987 г. на предприятия Свердловской области поступило 105 км шлангового кабеля и 30,1 км бронекабеля импортного производства. Но в последние годы только Камский кабельный завод в Пермской области, входящий в десятку крупнейших поставщиков на экспорт машиностроительной продукции на Урале, регулярно производит по экспортным заказ-нарядам в 4—5 раз больше шлангового и в 50 раз больше бронекабеля. При этом одноименная продукция поставляется на экспорт еще рядом уральских предприятий. В импортной номенклатуре машиностроительной продукции, получаемой Свердловской областью, можно

встретить изоляторы высоковольтные, пускатели магнитные, разрядники, устройства управления и др. Почти вся эта продукция производится и поставляется на экспорт предприятиями уральского региона. Изоляторы высоковольтные и разрядники — ПО «Уралэлектротяжмаш» (г. Свердловск), пускатели магнитные — комбинатом «Уралэлектромотор» (г. Медногорск, Оренбургская область). Кстати, экспортные поставки из пределов Уральского экономического района по большинству рассматриваемых позиций превышают импортные поступления.

Речь, понятно, идет не об отказе от импорта продукции, которая также производится и поставляется на экспорт предприятиями данной территории. При прочих равных условиях поступление импортной продукции на внутренний рынок позволяет наглядно сравнить ее качественные характеристики с выпускаемой на национальных предприятиях, наметить пути повышения конкурентоспособности изделий последних, в конечном итоге стимулировать укрепление собственной экспортной базы. Однако применительно к сегодняшнему довольно напряженному валютно-финансовому балансу советской внешней торговли встречные поставки одноименной продукции (тем более с учетом транспортной составляющей, принимая во внимание географическое расположение Урала в центре страны) представляются нам экономически малооправданными. Помощь в оптимизации экспортно-импортных потоков на уровне территории со стороны региональных органов управления могла бы положительно сказаться на эффективности функционирования всего внешнеэкономического комплекса страны, региона в отдельности, снизить остроту проблемы бюджетного дефицита, который характерен сегодня для всех областей и автономных республик Уральского экономического района.

Следует непременно подчеркнуть, что и этот аспект деятельности органов управления региональными внешнеэкономическими комплексами требует экономического стимулирования. Этим целям отвечал бы, например, перевод в территориальный валютный фонд предприятиями определенного процента собственных валютных средств, сэкономленных в результате замены планировавшейся к закупке на мировом рынке продукции отечественным аналогом.

Вместе с тем, для превращения ТВФ в действенный рычаг экономического воздействия на региональном уровне необходимо принятие дополнительных мер. Прежде всего вызывает вопросы искусственное ограничение источников пополнения ТВФ предприятиями общесоюзного и союзно-республиканского подчинения.

А как быть с предприятиями республиканских министерств и местной промышленности, зачастую выпускающих вполне конкурентоспособную и пользующуюся спросом на мировом рынке продукцию (те же сувениры)? Да, чаще всего этим пред-

приятиям нормативы валютных отчислений не установлены, следовательно, и перечислять им в ТВФ сегодня нечего. Бесспорно и то, что их экспортный потенциал уступает вышеназванным предприятиям. Но это уже другой вопрос. В данном случае важен сам принцип, вернее, равнонаправленность, а не избирательность его действия.

Нуждается в совершенствовании и собственно механизм формирования ТВФ. В нынешней его редакции он является по существу средством дополнительного налогообложения предприятий. Ведь те 5 % валютных средств, которые требуется перечислить в ТВФ, представляют собой еще одно изъятие из «кармана» предприятий. На эту величину производится автоматическое списание сумм с их субрасчетных валютных счетов во Внешэкономбанке СССР. Между тем, несмотря на существенное повышение с 1987 г. нормативов валютных отчислений против ранее существовавших, почти иллюзорных 3—5 %, абсолютная величина собственных валютных фондов у большинства отечественных предприятий невелика. Об этом косвенно можно судить по такому примеру. Для ПО «Уралмаш» — лидера машиностроения Среднего Урала по объему экспортного производства — норматив валютных отчислений установлен на уровне 50 % от контрактной цены при расчетах в свободно конвертируемой валюте и 10 % — при экспортных поставках в страны СЭВ. Да и министерства, как выяснилось, используя «служебное положение», не прочь в одностороннем порядке увеличить долю централизуемых валютных средств. Например, Минлеспром повысил этот показатель в 1988 г. с официально разрешенных 10 % до 25 %, объясняя этот шаг необходимостью изыскания дополнительных средств ввиду невыполнения отраслью планов экспортных поставок.

По этим причинам считаем более целесообразным производить отчисления в ТВФ путем перераспределения части суммы валютных средств предприятий, централизуемых вышестоящими министерствами. Конкретную пропорцию, видимо, определит Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров СССР. Выскажем свое предложение установить их равными долями, тем самым на практике уравнивая отраслевой и территориальный подходы в управлении народным хозяйством. Очевидной будет и их взаимная обусловленность. Чем больше объем экспортных поставок предприятий региона, тем больше объем валютных отчислений в местные бюджеты, в централизованные фонды министерств, а в конечном итоге и в государственный бюджет. Не уменьшится при этом и собственный валютный фонд предприятия.

Как видим, возможности местных Советов по использованию преимуществ международного разделения труда на цели социально-экономического развития региона, формирования экспортной базы, рационализации импортных поступлений во мно-

гом определяются деятельностью отделов внешнеэкономических связей по увеличению объема ТВФ. Однако нельзя не обратить внимание, что принцип образования территориальных валютных фондов, предлагаемый постановлением от 2 декабря 1988 г., слабо стимулирует деятельность по изысканию дополнительных экспортных резервов на местах. Фиксированный объем валютных средств облисполкомы в принципе могут получать и без участия отделов ВЭС: за экспортную продукцию, произведенную на основе государственных заказов. Поэтому считаем необходимым установить дополнительно более высокие проценты территориальных валютных отчислений за прирост (к предшествующему году) экспортных поставок, не проходящих по линии госзаказа, сохраняя в качестве базового принцип взаимной увязки отраслевых и территориальных валютных отчислений.

Целесообразно взглянуть на проблему взаимоотношений местных органов власти и предприятий также «глазами» центра. Совершенно очевидно, что в процессе поиска рациональной границы между централизованным и региональным управлением будут возникать временные расхождения экономических интересов сторон. Например, центр сегодня заинтересован в максимальном расширении физического наполнения советского экспорта. Применительно к Уральскому экономическому району это касается в первую очередь экологически «грязных» производств в черной, цветной металлургии, химической и целлюлозно-бумажной промышленности, на долю продукции которых приходится более половины экспортных поставок Урала. Естественно, это не отвечает интересам региона. Способом разрешения этого противоречия может служить увеличение норматива территориальных валютных отчислений, часть которых была бы обращена на закупку эффективных средств охраны окружающей среды для установки на предприятиях региона. Или обратный пример. Центр ведет перестройку на интенсивные рельсы. В то же время территориальные органы, получившие реальную возможность «заработать» валютные средства, не прочь увеличить их путем экстенсивного развития экспортного потенциала региона. Однако и эту трудность можно обойти, установив в централизованном порядке предприятиям повышенный норматив валютных отчислений за поставки на экспорт высокоценной наукоемкой продукции. Это обернется большими валютными отчислениями в местные бюджеты. Главное, чтобы в основе разрешения этих проблем лежали экономические методы.

Итак, внешнеэкономические подразделения становятся равноправной составляющей общей системы управления региональным народнохозяйственным комплексом, складываются формы и методы их деятельности, отрабатывается механизм взаимодействия с предприятиями и центральными органами. С 1 апреля 1989 г. эти службы получили солидное экономиче-

ское «подкрепление» в работе в виде территориальных валютных фондов. На какой же конкретный объем валютных средств могут рассчитывать местные Советы? Этот вопрос стал одним из самых злободневных для всех, без исключения, облизполкомов сразу по выходе в свет постановления от 2 декабря 1988 г.

Для ответа на него необходимо прежде всего иметь полные данные об экспортных поставках предприятий региона. Как обстоят дела в этом плане в настоящее время?

Пока сводом данных по объему экспортного производства, развитию прямых связей предприятий региона на территориальном уровне никто не занимается. Информацией об экспортных поставках (за некоторым исключением) располагали на местах только территориальные управления Госнаба СССР. С 1 января 1988 г. положение изменилось: областные статистические управления стали получать формы № 7-сб «Отчет о поставке товаров для экспорта» и 6-сб «Отчет об экспорте и импорте продукции по прямым связям». В свободном отчете по форме 7-сб, направляемом в ЦСУ СССР, находят отражение итоговые сведения об экспортных поставках продукции предприятиями области в стоимостном выражении, а также в натуральном по более чем 200 товарным позициям. В их числе также важные в плане возможных отчислений в ТВФ отдельных областей или автономных республик товары, как «нефть сырая» (Башкирская АССР, Пермская область), «газ горючий» (Оренбургская область), др. Сложность, однако, состоит в том, что информацией об экспортных поставках столь «валютоемких» товаров их производящие (и транспортирующие) предприятия — ПО «Башнефть», «Оренбурггазпром», «Оренбургтрансгаз», как правило, не владеют. Поэтому работы по совершенствованию практики учета исходной статистической информации об экспортных отгрузках продукции предприятиями данного конкретного региона необходимо продолжить.

В проекте общих принципов перестройки руководства экономической и социальной сферой в союзных республиках на основе расширения их суверенных прав, самоуправления и самофинансирования в разделе «Внеэкономическая деятельность» (п. 18) предусматривается, что в валютный фонд республики наряду с другими источниками включается валютная выручка от реализации в установленном порядке на ее территории услуг зарубежным организациям, фирмам и иностранным гражданам. Важно только, не откладывая, распространить этот принцип с республиканского на областной (краевой, автономных республик) уровень. Тем более что Уральский экономический район, располагающий значительным производственным научно-техническим потенциалом, со временем может стать крупным экспортером услуг. В этом, в частности, убеждает пример Курганской области, где с каждым годом увеличивается экспорт медицин-

ских услуг на базе Всесоюзного Курганского научного центра «Восстановительная травматология и ортопедия». Уже сегодня ни одно предприятие Зауралья не может сравниться с ВКНЦ по объему валютной выручки в свободно конвертируемой валюте. Однако информацией по данному кругу вопросов местные органы управления практически не располагают. Этим определяется актуальность задачи скорейшего налаживания учета экспортируемых услуг на территориальном уровне.

Для расчета возможного объема ТВФ сводных данных об экспортном производстве предприятия региона товаров и услуг недостаточно. Специфика современного этапа экономической реформы в сфере внешнеэкономической деятельности такова, что необходимо выяснить, установлен ли для экспортирующих (товары и услуги) предприятий норматив валютных отчислений и если да, то на каком уровне? Фактически это означает, что продукция целого ряда отраслей народного хозяйства — нефтяной, газовой, черной металлургии и т. д. — остается прерогативой внешней торговли государства, а ее изготовители валютных отчислений практически не получают. Расчеты с советскими поставщиками строятся в таком случае по прежней схеме: оптовая цена плюс экспортная надбавка. Как следствие, валютных отчислений в ТВФ предприятия этих отраслей произвести не смогут. Или, другими словами, области и автономные республики оказываются в неравном экономическом положении. На Урале это в особенно сильной степени «задевает» экономические интересы местных Советов Челябинской и Свердловской областей, в структуре экспортного производства которых велика доля черных металлов, Оренбургской области, газовые промыслы которой ежегодно дают стране до 50 млрд. куб. м природного газа. (Здесь не играет роли то обстоятельство, что несколько последних лет регулярных поставок оренбургского газа на экспорт не производилось.)

На наш взгляд, за редким исключением (драгоценные металлы, еще две — три позиции) на все экспортные товары должен распространяться принцип валютных отчислений. При этом нормативы валютных отчислений должны дифференцироваться не столько по валюте платежа, сколько по степени обработки продукта. Только в этих условиях местные Советы, как реальные хозяева на данной территории, будут экономически заинтересованы в рациональном, отвечающем конечным общегосударственным интересам, использовании находящихся в ее границах природно-сырьевых ресурсов, модернизации и техническом обновлении всех размещенных на ней производств, а не избирательно (по принципу приоритетности тех предприятий, что «пополняют» ТВФ). Без этого не представляется возможным эффективное задействование регионального фактора содействия скорейшему переводу внешнеэкономического комплекса страны на интенсивный путь развития, формирования отвечающей тре-

бованиям мирового рынка экспортной базы, обеспеченные сбалансированной увязкой экономических интересов территории и центра.

Итак, известны объем экспортного производства региона, нормативы валютных отчислений, доведенные до предприятий. С 1 апреля 1989 г. во Внешэкономбанке СССР открыты валютные счета облизполкомов. Как показал анализ, оперативному использованию средств их ТВФ могла бы способствовать известная децентрализация валютно-финансового обеспечения внешнеэкономического сотрудничества, а именно — образование региональных отделений Банка внешнеэкономической деятельности. В пользу создания таких отделений на местах (например, одного на несколько областей или экономический район в целом) говорят ряд обстоятельств. Отметим одно из них. В настоящее время только прохождение документов от иногородних предприятий-поставщиков экспортной продукции до ВЭБ СССР занимает 8—15 дней, что в перспективе — в условиях полного хозрасчета и самофинансирования, в том числе и валютного, — будет сдерживать активную внешнеэкономическую деятельность советских предприятий, замедлит оборачиваемость средств ТВФ.

Практическое использование средств ТВФ потребует от местных Советов решения целого ряда вопросов: от определения приоритетности целей их расходования до изыскания дополнительных источников увеличения ТВФ. При этом едва ли не главным препятствием на этом пути, которое пока недооценивается на местах, будет проблема «двойственной природы» валютных отчислений. В условиях ныне действующего хозяйственного механизма последние представляют собой не собственно валюту (доллары, нены, кроны, др.), а право на ее использование, предполагающее непременно встречное рублевое покрытие тех или иных закупок за рубежом. Другими словами, приобретение, скажем, импортных товаров народного потребления за счет средств ТВФ вызывает необходимость изыскания в расходной части областных бюджетов дополнительных ресурсов для их «первоначальной» оплаты (до момента поступления этих товаров в магазины области, реализации населения и зачисления выручки в доходную часть бюджета). Эта задача осложняется тем обстоятельством, что все области и автономные республики Урала имеют сегодня бюджетный дефицит: от 4,8 млн. руб. в Удмуртской АССР до 70,5 млн. руб. в Свердловской области.

Нельзя упускать из виду также «географический» аспект структурообразования ТВФ. Только в Удмуртии и Курганской области в областных центрах сосредоточено больше половины экспортного производства данной территории, тогда как в Челябинске — 35,9 % областного объема, Уфе — 28,7 %, Пермь — 28,4 %, Свердловске — 26,3 %. Другими словами, определение перспективных направлений использования средств ТВФ должно строиться, с одной стороны, с максимально полным учетом

реального вклада конкретных промышленных центров в экспортный потенциал региона, а с другой — исходя из потребностей обеспечения сбалансированного социально-экономического развития территории в целом. Не должно иметь места вариантов, когда почти все средства ТВФ оседают в «кармане» областных центров, то есть расходуется на его нужды.

Конечно, надо быть реалистами. При незначительных нормативах валютных отчислений, распространяющихся к тому же далеко не на все товарные позиции, рассчитывать на достаточные «ощутимые» объемы валютных фондов территориям на первых порах не приходится. Их потенциальные возможности в решающей степени зависят от формирования современной экспортной базы. В сегодняшних условиях последовательного перехода к территориальному хозрасчету и самофинансированию, в том числе и валютному, большой вклад в реализацию данной задачи могут и должны внести местные Советы.

Это предполагает сочетание различных форм и направлений работы территориальных органов управления с предприятиями. Организационно-экономическое укрепление внешнеэкономических служб ГлавПЭУ облисполкомов и создание всей организационной структуры регионального внешнеэкономического комплекса. На наш взгляд, важнейшими ее звеньями будут сеть информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности территории, региональные отделения ВЭБ и Торгово-промышленной палаты СССР, аппарат уполномоченного МВЭС СССР, отделы материально-технического обеспечения экспортных производств в территориально-производственных управлениях Госснаба СССР, региональные ассоциации экспортеров, собственно отделы ВЭС ГлавПЭУ, а также предприятия и организации — участники международных экономических отношений. Содействие в развертывании подготовки кадров специалистов в области международных экономических отношений на местах и строительства специализированных, ориентированных на экспорт предприятий (в том числе и за счет части средств ТВФ).

Первостепенное значение в плане формирования экспортной базы региона, особенно на первых порах, будет иметь задействование всех возможных резервов народного хозяйства вплоть до отраслей АПК самых «несельскохозяйственных» областей (той же Свердловской).

Даже в уральском Нечерноземье можно сегодня изыскать абсолютно не используемые ресурсы, например, гречишную лузгу или отходы мясопереработки, которые будут реализованы на мировом рынке. У территориальных органов управления сегодня появляются рычаги, призванные экономически заинтересовать предприятия в вовлечении этих ресурсов в хозяйственный, в том числе и внешнеторговый оборот. Важно только, чтобы выручка от их реализации в целевом порядке обращалась на создание тех или иных элементов экспортной базы территории.

Внешнеэкономические связи региона должны быть вплетены в общую ткань международных экономических контактов страны и рассматриваться как их неразрывная составляющая. Здесь особенно важно выделить роль местных Советов как своего рода «гарантов», обеспечивающих сбалансированную увязку экономических интересов в цепочке Центр — территория — отдельно взятое предприятие. Итоги первых лет экономической реформы убедительно свидетельствуют, что это потребует последовательной работы в плане отлаживания организационного механизма взаимодействия (в условиях отсутствия на местах специалистов-внешнеторговцев совсем необязательно все вопросы внешнеэкономического сотрудничества «замыкать» на себя, следует активизировать работу по созданию региональных ассоциаций, внешнеторговое «обслуживание» которых брали бы на себя всеохватные внешнеэкономические объединения), поиска и внедрения экономических рычагов, прежде всего усиливающих взаимную экономическую ответственность звеньев данной цепи в достижении высокого конечного народнохозяйственного результата, укрепления правовой базы. Можно сделать однозначный вывод: совершенствование территориального аспекта общеэкономического механизма хозяйствования должно стать равноправной составляющей всего комплекса работ по формированию нового механизма планирования и управления отечественной экономикой, чем в конечном итоге будут определяться темпы ее поступательного движения.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЕ КАК ЦЕЛЬ ВВЕДЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ХОЗРАСЧЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И САМОФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНА

Осуществление принципа полновластия Советов возможно при условии многократного расширения сферы их влияния на социальную политику региона. Запущенность социального комплекса в больших и малых районах страны, его отставание от потребностей населения в материальных благах и услугах предопределяет сложность тех задач, которые стоят перед местными Советами в процессе территориального социального хозяйствования.

Территориальное социальное хозяйствование — сложный, постоянно развивающийся многогранный процесс. Территориальное социальное хозяйствование имеет свои специфические особенности в различных регионах страны. Они обусловлены многими факторами, среди которых можно выделить различный уровень зрелости социальной сферы регионов, что, в свою очередь, и предопределяет модель регионального хозрасчета.

Для Уральского экономического района проблема социальной переориентации экономики, объективно стоящая перед всем народнохозяйственным комплексом страны, имеет особую остроту. Длившееся десятилетиями пренебрежительное отношение к решению территориальных социальных проблем со стороны многочисленных министерств и ведомств, безынициативность, усиливающаяся экономической несостоятельностью со стороны местных Советов, довели Урал до той черты, за которой падение темпов его экономического роста и снижение вклада в национальный доход страны из наметившейся тенденции перерастут в закономерность и будут непреодолимы.

Урал входит в тройку наиболее мощных в экономическом отношении регионов Российской Федерации, но уступает большинству экономических районов РСФСР и республике в целом по уровню удовлетворения многих видов потребностей населения, предложение населению Уральского экономического района товаров и услуг существенно отстает от платежеспособного спро-

са. Разрыв между денежными поступлениями и объемом доходов, реализуемых непосредственно на Урале на покупку товаров и оплату услуг, постоянно увеличивается. Если в 1970 г. на покупку товаров и услуг население Урала использовало 82,5 % денежных доходов, то в 1989 г. лишь 73 %. Соответственно увеличился объем нереализованных денежных поступлений. Сумма нереализованных доходов в 1970 г. составляла 61 руб., а в 1989 г. — около 200 руб. в расчете на душу населения. В результате произошло существенное увеличение размеров накопленных денежных средств.

Острота проблемы удовлетворения платежеспособного спроса населения во многом определяется недостаточными объемами производства товаров народного потребления и оказания платных услуг. По показателю реализации платных услуг в расчете на душу населения Уральский экономический район уступает большинству регионов РСФСР (8 место среди 11 экономических районов республики). Расходы населения Урала на оплату услуг не превышают 90 % от среднереспубликанского уровня. Наибольшее отставание наблюдается в потреблении услуг связи и услуг индустрии отдыха (75 % от среднереспубликанского уровня), услуг пассажирского транспорта (80 %).

Среди наиболее глубинных причин серьезного отставания сферы услуг от справедливо предъявляемых к ней требований выделим некоторые.

Во-первых, высокий динамизм возвышения потребностей населения в услугах, значительный рост денежных доходов населения, которые все более опережают развитие сферы услуг, рост результатов ее деятельности и повышение качества обслуживания.

В этой связи в определенной степени можно говорить об относительном отставании сферы услуг от объективных потребностей. Но даже это отставание могло и должно быть существенно меньшим. К значительному росту потребностей населения в услугах, денежных доходов не были готовы ни экономическая наука, ни хозяйственная практика, ни советские органы. К тому же никто практически не занимался формированием разумных потребностей, воспитанием культуры потребления.

Во-вторых, чрезмерное увлечение количественными показателями развития предприятий и организаций сферы услуг в ущерб качественным результатам их деятельности. Этому во многом способствовала сохранившаяся и сегодня практика планирования социального развития страны, республик, областей, городов и районов. Более 70 лет на словах мы руководствуемся основным экономическим законом социализма — наиболее полное удовлетворение потребностей людей и всестороннее развитие личности, а на деле уже двенадцать пятилеток планируем и боремся за выполнение намеченных объемов ввода

в действие больничных коек, ученических мест, торговых площадей, мощностей прачечных, коммунальных сетей и т. д.

В-третьих, длительная изоляция сферы услуг как в части платного, так и особенно бесплатного обслуживания, от экономики, экономических форм и методов работы. В развитии сферы услуг все еще мы руководствуемся не практическими, а в основном идеологическими соображениями. Отсюда сохраняется тенденция к закостенелости, невосприимчивости к организационно-экономическим нововведениям.

В-четвертых, необоснованная централизация, чрезмерное огосударствление сферы услуг, отсутствие настоящей экономической ответственности каждого производителя услуг за результаты его труда, отсутствие социалистической конкуренции в сфере услуг, непрестижность как моральная, так и материальная сферы услуг.

Преодолеть многие препятствия на пути коренного обновления сферы услуг (или хотя бы существенно ослабить их противодействие) будет невозможно без становления механизма территориального социального хозяйствования, без решительного поворота органов планирования и управления, центральных и местных хозяйственных организаций к потребностям социальной сферы. При этом особую актуальность приобретает вопрос о хозрасчетных источниках ее развития на уровне отдельного региона (территории).

В экономической литературе этот вопрос либо вообще не рассматривается, либо рассматривается мимоходом. Это объясняется, на наш взгляд, укоренившейся практикой давать рекомендации, не соотнося их с источниками финансирования: все предложения должны осуществляться за счет государственного бюджета и централизованных ассигнований. Экономическая реформа предлагает финансирование социально-экономических мероприятий с использованием внутрирегиональных источников.

Этим в значительной мере объясняются и неудачи в преодолении существенных территориальных различий в уровне развития социальной сферы. Причем, как ни парадоксально, но в худшем положении, как правило, находятся те регионы, которые выделяются уровнем экономического развития и являются наиболее перспективными в хозяйственном развитии.

При обосновании различных источников зачастую игнорируется необходимость повышения хозрасчетной заинтересованности местных органов власти в изыскании внутрирегиональных средств и ресурсов социального развития.

Предложения о повышении их роли сводятся зачастую к административным, а не хозрасчетным методам финансирования, к экстенсивным, а не интенсивным формам развития регионального социального комплекса. Тем самым создаются условия, порождающие иждивенчество руководителей местных Советов, появляются попытки переложить заботу о социальном

развитии регионов на центральные органы (Госплан, министерства) с использованием централизованных средств.

Принцип хозрасчетной заинтересованности органов территориального управления позволяет поставить в прямую зависимость решение социальных вопросов от реализации экономических программ и планов, а средства на развитие социальной инфраструктуры зарабатывать в пределах региона. На наш взгляд, территориальное социальное хозяйствование должно базироваться на трех известных источниках: централизованные, в том числе и бюджетные, ассигнования, средства фондов социального развития предприятий и объединений, финансовые ресурсы местных органов власти. Причем роль и значение последних должны постоянно увеличиться при минимизации централизованных ассигнований на социальное развитие регионов.

Централизованные ассигнования на социальное развитие регионов — пока главный и наиболее действенный источник их финансирования. Вместе с тем отношение к нему должно быть пересмотрено в сторону расширения децентрализованных источников. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, посредством централизованных источников уже создана определенная экономическая база для дальнейшего социального развития регионов. В каждом экономическом районе функционирует социальный комплекс из примерно однотипных, близких по техническому и квалификационному обеспечению отраслей и видов деятельности. Поэтому дальнейшее развитие социального комплекса должно в большей степени ориентироваться на местные финансовые источники и непосредственно зависеть от хозрасчетных результатов деятельности региона. Применительно к фондам социально-культурного и жилищного строительства предприятий (объединений) это требование уже учитывается: последний формируется исключительно на нормативной основе в зависимости от темпов роста производительности труда, снижения себестоимости и повышения прибыльности предприятия (объединения).

Во-вторых, экономическая реформа предполагает расширение возможностей населения влиять на социальное развитие территории через улучшение конечных результатов хозяйственной деятельности. Здесь речь должна идти не только об экстенсивном расширении объектов социального комплекса (что, естественно, не исключается), сколько о приумножении созданного потенциала и интенсивном его использовании за счет реконструкции, технического перевооружения и т. п. Последнее не исключает привлечения средств государственного бюджета для реализации стратегических, общегосударственных задач социального развития региона. Имеется в виду использовать их для того, чтобы:

обеспечить единство государственной политики посредством

строительства предприятий и организаций сферы услуг общего пользования в традиционно промышленных и осваиваемых районах (Сибирь, Урал, Дальний Восток);

выровнять различия между экономическими районами с учетом сложившихся потребностей населения в социально-приоритетных услугах;

поддержать в централизованном порядке сбалансированность между производственным и социальным развитием, внутри социального комплекса и при отсутствии (или нехватке) собственных хозрасчетных источников, а также при проведении общегосударственных мероприятий (повышение заработной платы, ставок и окладов работников сферы услуг и т. п.).

Деятельность центральных органов управления должна быть ориентирована на решение двух задач. Реализация первой предполагает разработку рациональных, соответствующих данному уровню развития производительных сил норм потребления социально-культурных и жилищно-бытовых услуг с ранжированием их по отдельным регионам в зависимости от национальных традиций, климатических условий, половозрастной структуры населения, уровня промышленного развития территории.

Вторая задача централизованного управления заключается в том, чтобы обоснованно выявить потребности населения в названных услугах, а также определить их динамику на перспективу по разным регионам и с учетом изменений в численности и структуре населения, структурных изменений в материальном производстве. При этом важно определить надежные и реальные финансовые источники покрытия затрат на развитие объектов социальной инфраструктуры.

Практически указанные задачи решаются через паспортизацию экономических районов по обеспеченности социально-культурными и жилищно-бытовыми услугами с учетом тенденций их развития. В паспорте могут быть предусмотрены:

1. Общая характеристика обеспеченности населения услугами, их структура и перспективы развития в планируемом периоде.

2. Рациональные нормы потребления услуг по видам (отраслям) в сравнении с общесоюзными нормами. Здесь не должны содержаться сведения, отражающие необходимость отклонения региональных норм от общесоюзных в интересах более полного и всестороннего удовлетворения потребностей населения региона.

3. Плановый прогноз развития отдельных видов услуг за счет бюджетных, региональных, кооперативных и производственных источников.

4. Материально-техническое и строительное обеспечение производства услуг. Особенно перспективным представляется развитие объектов социального комплекса за счет реконструкции, технического перевооружения.

5. Региональные и общесоюзные источники роста трудового потенциала сферы услуг. В условиях дефицита трудовых ресурсов в ряде регионов эта проблема может превратиться в серьезное препятствие, сдерживающее более полное и всестороннее удовлетворение потребностей населения. Поэтому в паспорте должны быть предусмотрены меры по подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников всех категорий для работы на предприятиях и в организациях социального комплекса региона.

Территориальное социальное хозяйствование предполагает активизацию предприятий сферы материального производства в удовлетворении потребностей своих работников и членов их семей. При этом важно и в теоретическом, и в практическом плане не подвергаться влиянию традиционных методов решения (а скорее — нерешения) проблемы. Здесь возможны два подхода: за счет производства услуг на самих предприятиях; посредством регионального их производства.

В теории и на практике сложилась схема взаимодействия «производственного» и «социального» развития первичных звеньев, при которой практически работник на предприятии до последнего времени рассматривался прежде всего как производительная сила — трудовой ресурс предприятия. В далекой от реальной жизни теории, в научных монографиях, правда, писалось о цели общественного производства — полном удовлетворении потребностей, всестороннем развитии личности работника. Тем самым практически не учитывалось воздействие процессов удовлетворения личных и коллективных социальных потребностей, мотивационных механизмов распределительных отношений на эффективность производства. При этом человеческий фактор распадался на два слабо связанных между собой элемента — производственный («ресурсный») и социальный («потребительский»). Первый всячески активизировали, второй — игнорировали. До сих пор остро ощущается отсутствие конкретных количественных зависимостей между социальным развитием коллективов предприятий и конечными производственными результатами. И как часто случается, то, что не имеет количественной оценки, кажется для практических работников не особенно важным, второстепенным. Раз экономические последствия социальных мероприятий не измеряются, то велико искушение направлять ресурсы туда, где их отдача количественно определяема. Поэтому всем осуждаемый «остаточный принцип» выглядит с позиций практики вполне объяснимым и понятным.

Где выход из этого положения? Посредством каких рычагов экономически целесообразно повышать действенность прямой и обратной связи между производственным и социальным развитием предприятий (объединений)?

Ответ на эти вопросы требует, как нам представляется, обсуждения и оперативного решения двух групп проблем. Прежде

всего необходимо четко определить источники финансирования социального развития предприятий (объединений) и механизм их образования. Фондообразующие показатели, оптимальные размеры фондов, возможности самостоятельного использования средств их материального обеспечения — первооснова улучшения социального развития предприятий.

Создание фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства в этом перечне проблем — лишь первый и далеко не единственный шаг. Сейчас сделан и другой. Установлено, что фонд образуется по стабильному нормативу пропорционально выполнению предприятием плановых заданий по производительности труда (темпам ее роста). Можно спорить, насколько размеры этих фондов в состоянии обеспечивать комплексное и ускоренное социальное развитие предприятий. Но и эта проблема частично разрешима: коллективам предприятий разрешено маневрировать средствами фонда социально-культурных мероприятий и фонда материального поощрения для оперативного решения вопросов сбалансированности производственного и социального аспектов. Хуже обстоит дело с обеспечением материальными ресурсами, фондами и лимитами на строительно-монтажные работы. Последнее обстоятельство выступает по существу своеобразным «механизмом торможения» социального развития предприятий за счет средств хозрасчетных фондов. Представляется, что проблема не может быть решена частичным усовершенствованием и расширением прав первичных звеньев. Здесь нужна кардинальная реформа сложившейся системы материально-технического снабжения, хозрасчетных взаимоотношений между региональными и отраслевыми органами управления.

Следующая группа проблем касается возможностей предприятий и объединений осуществлять социальное развитие собственными силами, преимущественно «хозяйственным способом». Однако не всякий хозспособ экономически оправдан. Практика свидетельствует, что такое строительство объектов социально-культурного назначения обходится обществу дороже, тянется дольше, сопровождается, как правило, большей несбалансированностью и нарушениями социалистических принципов. Не подвергая сомнению целесообразность использования хозяйственного способа для решения отдельных и, как правило, частных социальных вопросов развития предприятий и объединений, считаем необходимым подчеркнуть следующее: основным направлением решения социальных вопросов должно стать развитие хозрасчетных отношений предприятий с местными органами власти и управления, активное внедрение регионального самофинансирования.

В последние годы расширены права региональных органов власти. Однако несмотря на принятые меры территориальным органам пока еще трудно решать многие проблемы региональ-

ного хозяйствования. В частности, местные Советы до сих пор разрабатывают сводные планы производственного и социального развития на основе (и во исполнение) планов отраслевых министерств. Но в таком случае территориальное планирование лишь по форме приближается к региональному, а по сути представляет собой территориальную координацию отраслевых усилий, не подкрепленную соответствующей организационной процедурой.

Не менее остро стоит вопрос о ресурсном обеспечении региональных и локальных планов — финансовом, материально-техническом и трудовом¹. Решение этого вопроса позволит, во-первых, повысить заинтересованность территориальных органов планирования и управления в производственном и социальном развитии региона и расположенных на его территории предприятий (объединений); во-вторых, создать условия для поступательного развития регионального хозрасчета; в-третьих, обеспечить производственное и социальное развитие региона как единого целого.

Как уже подчеркивалось, среди первоочередных мер по становлению территориального хозяйствования необходимо разработать региональные паспорта социального развития. Иначе все усилия могут оказаться малоэффективными и не будут стимулировать именно хозрасчетное решение проблемы. В данном случае паспорт может выступать как своеобразная организационно-экономическая платформа регионального хозрасчета.

Одним из первоочередных направлений совершенствования социальной политики представляется разработка экономических основ территориального управления инвестициями в рассматриваемый межотраслевой комплекс. Дело в том, что социальная сфера по своей экономической природе является одним из основных элементов территориальной кооперации труда. Однако в современный период территориальная кооперация в рассматриваемом секторе социалистической экономики еще не получила должного развития. Все еще преобладает отраслевое управление инвестициями, а местные Советы народных депутатов, которые и призваны решать весь комплекс территориальных социальных проблем, в значительной степени лишены этой возможности.

В результате, местными Советами, например в Уральском экономическом регионе, вводится в действие около 20 % всего ввода жилья, менее 10 % — детских дошкольных учреждений, примерно по 50 % — коммунальных сетей, общеобразовательных

¹ По справедливому утверждению Г. Х. Попова, в региональном планировании права территориальных органов будут «реальны только тогда, когда будут обеспечены надежно и материально, реализуются в конкретных планах производства и снабжения» (Попов Г. Развитие территориального хозяйственного управления // Коммунист. 1987. № 1. С. 43).

школ, поликлинических учреждений, около 60 % — больниц. Степень участия местных Советов в развитии социальной инфраструктуры имеет территориальную дифференциацию не только по экономическим районам Российской Федерации, но и внутри экономических районов. Так, в Уральском экономическом районе доля ввода в действие жилья местными Советами различается по областям и АССР от 10 до 30 %, коммунальных сетей — от 30 до 90 %, общеобразовательных школ — от 25 до 60 %, больниц от 30 до 90 %.

В современный период сложились два вида территориальной кооперации труда в социальной инфраструктуре: прямая и косвенная. Прямая кооперация реализуется непосредственным выделением территориальным административно-хозяйственным образованиям средств и ресурсов на социальное развитие. Косвенная кооперация опосредуется долевым участием объединений, предприятий и организаций в развитии социального комплекса территориально-административной единицы.

Оба вида территориального социального кооперирования расширяются и укрепляются. В то же время нельзя не отметить и то, что экономический механизм этого процесса нуждается в совершенствовании, требует переработки вопрос создания необходимых условий для дальнейшего расширения и повышения результативности территориального социального кооперирования. В теоретическом обосновании нуждается проблема соотношения сложившихся видов территориальной кооперации в социальной сфере на перспективу.

Более перспективным представляется непосредственное инвестирование социального комплекса региона по территориальному признаку, то есть по линии местных Советов народных депутатов, минуя министерства и ведомства, их объединения и предприятия, расположенные на территории, подведомственной Совету. Тем самым происходящее в последние годы повышение роли и ответственности местных Советов народных депутатов за комплексное социальное развитие на подведомственной территории подкрепилось бы и необходимыми для этого ресурсами. Существующая же, не отвечающая современным задачам материальная база местных Советов не только ограничивает территориальную кооперацию (как прямую, так и косвенную), но и обуславливает необходимость индивидуального использования трудовыми коллективами средств на жилищное и социально-культурное строительство на основе хозяйственного способа.

Неразвитость территориального социального хозяйствования выступает одной из основных причин, вызывающих несбалансированность развития социального комплекса в рамках территориального административно-хозяйственного образования не только с функционирующим здесь производственным комплексом, но и внутри самой сферы услуг в особенности. Так, уже

длительное время обращается внимание на необходимость комплексного развития регионов. Однако и сейчас во многих городах и районах ввод в действие объектов социального комплекса значительно отстает от ввода промышленных объектов, или ввод в действие коммунальных сетей, предприятий торговли, общественного питания, связи, бытового обслуживания населения, больниц и поликлиник, школ и т. д. осуществляется значительно позже ввода в действие жилых домов. Эта тенденция, к сожалению, даже усиливается в ряде регионов страны, например, в Уральском экономическом районе.

В этих условиях необходимо выявить тенденции развития социальной сферы для обоснования реальной модели хозрасчетных региональных отношений, повышающих эффективность социального хозяйствования.

3.2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

С учетом реального положения дел представляется, что становление территориального социального хозяйствования продлится не один-два года. Дело не только в том, что объективно существует ряд трудностей в области удовлетворения различных потребностей населения, еще весьма заметные социально-экономические различия в содержании и характере труда, его эффективности на отдельных предприятиях различных министерств и ведомств. Следует иметь в виду и то, что не разработаны еще многие экономические, организационные и правовые вопросы территориальной кооперации средств и ресурсов на развитие и содержание региональных социальных комплексов.

Территориальное социальное хозяйство, организуемое и осуществляемое в решающей степени местными Советами, конечно, не исключает повышения активности предприятий в решении ряда социальных вопросов, стоящих перед трудовыми коллективами. Однако при этом следует иметь в виду то, что коллективы предприятий — это прежде всего объединения лиц для выполнения трудовых функций в целях удовлетворения общественных потребностей и получения трудового дохода, который в дальнейшем опосредует удовлетворение личных потребностей, в том числе потребностей в услугах через специальные предприятия и организации сферы услуг.

Задача предприятий в сфере распределения состоит прежде всего в обеспечении трудового дохода, который его работники будут реализовывать на равных основаниях со всеми другими членами общества и тем более жителями одного и того же региона. Коллективы предприятий должны стремиться к улучшению условий труда, достижению больших заработков за счет производительности труда, а не к более полному удовлетворению потребностей своих работников через различные услуги и

льготы, оказываемые предприятиями в значительной мере на основе повышения себестоимости продукции, т. е. за счет ее потребителей.

Представляется, что территориальное социальное хозяйствование предопределяет прежде всего экономическую самостоятельность местных Советов. Причем самостоятельность не бумажную, записанную в десятках солидных постановлений и решений, а самостоятельность реальную, которую можно не только «посмотреть», но и «пощупать», которая к тому же признана и защищена соответствующим Законом.

В данной связи полезно использовать многолетний мировой опыт функционирования муниципальных органов. Во многих странах местные органы власти имеют «свою» собственность, достаточно успешно развивают муниципальный сектор экономики (в значительной степени это сектор сферы услуг). Думается, мы не подорвем устои социализма и не свернем с пути его строительства, если положительно решим вопрос о собственности местных Советов. Иначе экономические функции Советов так и останутся в зародыше, будут выхолощены.

Собственность местных Советов (территориальная собственность) на часть средств производства должна рассматриваться в качестве производной, особой формы социалистической собственности наряду с государственной формой собственности как равноправной части общенародной собственности. Без признания и соответствующего оформления территориальной формы собственности не представляются возможным ни оперативно-хозяйственная самостоятельность местных Советов, ни выделение в новом хозяйственном механизме его региональной составляющей.

Не являясь сегодня хозяином на ведомственной территории, Совет практически не заинтересован экономически развивать территориальное хозяйство, в том числе и сферу услуг. По существу Советы не несут полной ответственности за исполнение, конечные результаты действующих на его территории предприятий и организаций. Вряд ли настоящий хозяин допустил, чтобы годами строились, ремонтировались или простаивали предприятия сферы услуг, которые не только непосредственно удовлетворяют разнообразные потребности населения в услугах, но и активно участвуют в развитии региона, существенно пополняя местный бюджет. Отсутствие экономической базы местных Советов не позволяет надеяться на хорошие результаты от проводимых сегодня реорганизационных нововведений, например, создания в составе исполкомов главных планово-экономических управлений.

Важным моментом становления территориального социального хозяйствования представляется ориентация его на интеграцию местных Советов с предприятиями союзного и республиканского подчинения. Не ущемляя достоинств отраслевого

и территориального разделения труда, следует больше внимания уделить функциональному разделению труда, о котором в последние годы стали забывать.

Необходимым условием становления территориального хозяйствования, развития социально-ориентированной территориальной хозяйственной интеграции является организация экономической деятельности местных Советов на подведомственной территории. Местные Советы, их исполкомы не только могут, но и должны сами начать зарабатывать деньги, укреплять свою собственность. Принципиальным моментом явится то, чтобы становление собственности местных Советов осуществлялось не только и даже не столько административным путем (безвозмездная передача, частичный выкуп); местные Советы должны сами активно создавать свою собственность посредством разнообразной экономической деятельности (см. 2.2). Подчеркнем в этой связи еще и то, что часть заработанных средств следует обязательно направлять в фонд оплаты труда работников исполкомов. Инициативность, предприимчивость, риск работников местных Советов должны материально поощряться. К сожалению, еще много хороших и нужных услуг работники местных Советов оказывают предприятиям и организациям безвозмездно. Эти взаимоотношения следует решительно переводить на хозрасчетную основу.

Переход в деятельности местных Советов на экономические формы и методы, установление между Советами и предприятиями вышестоящего подчинения хозрасчетных взаимоотношений будут невозможны, если одновременно не перестроится на хозрасчетные принципы деятельность предприятий и организаций сферы услуг.

На первом этапе становления качественно нового территориального социального хозяйствования, как нам представляется, приоритет должен быть отдан не строительству новых объектов сферы услуг на устаревшей технической основе, а проведению активной организационно-экономической перестройки ее деятельности. Усилия должны быть сконцентрированы не столько на обеспечение форсированного роста экономического потенциала, сколько на достижение наиболее полной реализации уже созданного, функционирующего экономического потенциала сферы услуг.

Принципиально важным явится переориентация ресурсов с простого роста в сферу услуг высокого качества. Остро ощущаемый сегодня недостаток техники² — не единственный тормоз в осуществлении широкой индустриализации сферы услуг. Большого внимания потребует решение задач повышения качества

² В настоящее время доля машин и оборудования в основных фондах бытового обслуживания населения, здравоохранения, физической культуры и социального обеспечения составляет примерно 25 %, в основных фондах народного образования — 18, торговли и общественного питания — 15 %.

техники. Проблема индустриализации может и должна решаться не простым наращиванием единиц оборудования, а внедрением техники на уровне мировых стандартов, позволяющей применять новые формы обслуживания населения и отвечающей специфике оказания услуг. Заметный вклад в решение данной проблемы могли бы внести предприятия оборонного комплекса региона, перестраивающиеся в рамках конверсии на выпуск гражданской продукции.

Одной из составляющих территориального социального хозяйствования является достижение разумного сочетания предприятий сферы услуг различных размеров. Наряду с укрупнением и стандартизацией ряда услуг предпочтение должно быть отдано разукрупнению предприятий и индивидуализации оказания услуг. Деконцентрацию в сфере платного обслуживания нужно и можно провести в ближайшие годы. Существенное расширение небольших по размерам предприятий сферы услуг даст возможность в полной мере задействовать такие «неосвязаемые» ресурсы, как предприимчивость, инициатива, быстрая реакция на колебания рынка. То есть те ресурсы, которые заложены в экономической природе процесса производства и потребления услуг, но которые у нас практически не мобилизованы. Становление территориального хозяйствования позволит обеспечить эффективное практическое объединение преимуществ мелких предприятий с крупными ресурсами больших хозяйственных подразделений, сферы услуг региона (города, области). Причем эта интеграция должна осуществляться не путем организованного их слияния, а посредством использования финансового сотрудничества, объединения средств (возможно и путем выпуска предприятиями акций, облигаций), других форм кооперации.

Новое качество роста сферы услуг — это и новые подходы к ресурсному обеспечению ее функционирования. Известно, что развитие платных услуг в целом более трудоемко и капиталоемко, чем расширение производства товаров народного потребления. В частности, на один рубль прироста платных услуг требуется почти в 2 раза больше капитальных вложений, чем на такой же прирост товарной массы.

Рост ресурсов в сфере услуг не исключает, а объективно требует сегодня проведения активной ресурсосберегающей политики. Все большая ориентация на ресурсосбережение — одно из принципиальных направлений нового территориального социального хозяйствования. Ресурсосберегающая направленность развития сферы услуг — это прежде всего более полная реализация ее экономического потенциала, планомерно задаваемый и остро контролируемый рост результативности материальных, финансовых и трудовых ресурсов, направляемых в данный сектор экономики. Нельзя откладывать на завтра проведение широкой реконструкции существующей материально-технической

базы, технического перевооружения всего процесса производства услуг. Представляется оправданным начать создание в каждом городе индустрии обслуживания сферы услуг, которая на договорных началах оказывала бы предприятиям и организациям рассматриваемого сектора экономики различные технические, конструкторские, проектные и иные услуги по освоению новых мощностей, техническому обновлению, реконструкции.

Перед многими предприятиями и организациями сферы услуг, пожалуй, впервые ставится задача достижения наиболее полного использования производственных мощностей и основных фондов, особенно в течение дня, недели, года. Насколько актуальна эта задача, говорят следующие факты. Так, ежедневно не участвует в работе (простаивает) до 25 % общего числа автобусов общего пользования, причем более 30 % из них — в технически исправном состоянии из-за отсутствия водителей и в связи с их выходными днями. Еще 25 % подвижного состава городского пассажирского электрического транспорта не используется в работе. Целодневные простои в среднем на один трамвайный вагон составляют 88 дней, в среднем на одну машину троллейбуса — 90 дней. Причем до 70 % из них потеряно из-за ремонта и его ожидания. Оборудование междугородних автоматических телефонных станций используется менее чем на 70 %.

Большие потенциальные возможности снижения ресурсоемкости оказания услуг, повышения эффективности использования материально-технической базы сферы услуг могут быть реализованы посредством совершенствования размещения предприятий и организаций сферы услуг, обеспечения социально-экономической и организационно-пространственной доступности услуг всем жителям (расширение ассортимента услуг, пересмотр цен и тарифов и т. д.).

Среди приоритетных нововведений территориального социального хозяйствования — интеграция процессов обслуживания населения, решительная ломка надуманных межотраслевых и внутриотраслевых перегородок, ведущих к жесткой специализации, исключающих возможность обеспечения в соответствии с потребностями населения комплексности обслуживания, сдерживающих экономическую активность производителей услуг.

Новое качество роста сферы услуг требует разработки и внедрения новых форм (видов) экономических отношений производства и потребления услуг. Экономические отношения должны быть нацелены на повышение экономической ответственности за сохранность материально-технической базы сферы услуг как со стороны производителей, так и потребителей услуг. Перспективным в этих целях представляется разработка и строгое соблюдение стандартов и нормативов обслуживания с применением экономических санкций за их несоблюдение.

Важными задачами совершенствования экономических отношений в сфере услуг являются перестройка экономического мышления работника, воспитание у него вкуса к искусному экономическому маневру. Это задачи не только хозяйственные, но и нравственные. Необходима целостная перестройка, перестройка в действиях, психологии. Решению этих задач могла бы успешно способствовать реформа ценообразования в сфере услуг. Необходимо обеспечить дифференциацию цен и тарифов на услуги сообразно с конечными результатами, поставив их в зависимость от длительности сроков выполнения заказов, технического уровня, качества услуг, затрат времени на потребление и т. д. Целесообразно расширить практику использования сезонных и договорных цен. Было бы оправданным уже в ближайшей перспективе обеспечить разумную рентабельность всех видов платного обслуживания, ориентируясь при этом на уровень общественно необходимых затрат на производство услуг с учетом отдельных регионов страны, городов и поселков городского типа, сельской местности.

Преобразование экономических отношений в территориальном социальном хозяйствовании предполагает новые подходы к решению вопроса о соотношениях между бесплатными и платными услугами. Уже сегодня возможно постепенное сокращение безвозмездного и льготного предоставления тех услуг, уравнительное распределение которых на данном этапе утрачивает свои социальные функции. Это сокращение проявляется, например, в уменьшении доли бесплатного предоставляемого жилья и повышении квартирной платы до уровня реальных эксплуатационных расходов; в более дифференцированном и целевом распределении льготных услуг для ликвидации малообеспеченности, улучшения демографической ситуации, дальнейшего развития социального обеспечения; в преодолении уравнительных тенденций при распределении льготных услуг.

Необходим пересмотр взглядов на сложившуюся систему планирования развития сферы услуг и оценку результатов ее деятельности. Планирование развития сферы услуг должно стать преимущественно территориальным. Кроме того, необходима его перестройка с достижения нормативной обеспеченности населения сетью объектов к ориентации на планомерно задаваемое и строго контролируемое достижение соответствующего уровня удовлетворения потребностей и качества обслуживания. Следует смелее идти на отказ от централизованного адресного планирования услуг (прежде всего платных услуг). Далее можно будет отказаться и от контрольных цифр по объемам реализации услуг, а регулирование деятельности предприятий осуществлять через стабильные нормативы отчислений части выручки в доход государству.

Наряду с государственным, интенсивное развитие должны получить кооперативный и частный, основанный на собствен-

ном труде, секторы сферы услуг. Новые формы предпринимательства — это та мощная пружина, которая позволит уже в ближайшие годы придать сфере услуг высокий динамизм развития. Новые формы предпринимательства — это такие организационные формы хозяйственной деятельности в сфере услуг как мелкие предприятия и кооперативы, дочерние предприятия и специализированные кооперативные группы, арендный подряд и др.

Реально, чтобы государственный сектор сферы услуг в будущей пятилетке в основном представляли трудовые коллективы на арендном подряде. Причем арендный подряд должен получить широкое распространение и в бюджетных организациях сферы услуг. В качестве арендаторов целесообразно включение не только различных министерств и ведомств, но и соответствующих местных Советов народных депутатов. Тем самым преобразования в сфере услуг органически встраивались бы в разрабатываемую модель территориального хозяйствования. Местные Советы могли бы тогда посредством распространения конкурсной системы отбора претендентов на получение договоров на платное обслуживание активизировать развитие принципов самофинансирования и саморегулирования во многих звеньях сферы услуг региона.

Уже сегодня для развития сферы услуг крайне необходим финансовый маневр. Следует изменить подходы центральных органов к финансированию бюджетных предприятий и организаций, устранить неоправданные ограничения их возможностей маневра финансами по направлениям затрат. Сохраняющаяся система финансирования является по существу разорительной. С одной стороны, она стимулирует потребителя финансовых ресурсов для полной траты всех выделяемых ему на плановый период финансовых ресурсов, а с другой — практически исключает возможность любых маневров, даже если они могут привести к экономии финансовых ресурсов.

Новый взгляд на развитие бюджетных предприятий и организаций регионального социального комплекса включает пересмотр механизма предоставления дотаций. В данном случае перспективным представляется переход от содержания предприятий и организаций сферы услуг к бюджетному финансированию их конечного результата по стабильным нормативам. Эти стабильные нормативы должны обеспечивать не только возмещение общественно необходимых текущих затрат, но и развитие материально-технической базы, материальное стимулирование трудовых коллективов. Принципиально важным в данном подходе явится то, что эти нормативы станут выполнять функцию цен, по которым государство будет расплачиваться с предприятиями и организациями сферы услуг за их конечные результаты, то есть оказание населению бесплатных услуг.

Существующий порядок бюджетного финансирования пред-

приятий сферы услуг, при котором в них вкладываются немалые средства, лишь укрепляет иждивенчество как предприятий, так и местных Советов. Ведь ни самостоятельности, ни стимулов их рачительного использования, по сути, нет. Даровая «закачка» средств предполагает навязывание сверху формы их использования и опеку над самим его ходом.

Новым финансовым источником территориального социального хозяйствования могут стать средства населения, проживающего на конкретной территории. В настоящее время в нашей стране средства населения используются практически только для жилищного строительства, хотя резервы у этого источника весьма значительны. Перспективы привлечения свободных денежных средств населения для развития сферы услуг на конкретной территории представляются весьма благоприятными. Один из путей добровольного кооперирования денежных средств населения видится в выпуске сберегательными банками по инициативе местных Советов облигаций, которые приобретаются местными жителями. Собранные таким образом средства направляются в территориальный фонд социального развития и расходуются на решение конкретной, заранее объявленной задачи: строительство школ, детских дошкольных учреждений, учреждений культуры, отдыха, здравоохранения, физкультурно-спортивных объектов. В оговоренное время облигации погашаются с установленным (повышенным) процентом годовых за счет территориальных фондов социального развития. Возможен также вариант замены выплаты процентной ставки и частично денег по облигациям, гарантированным бесплатным (льготным) обслуживанием. Население выигрывает от такого нововведения и тем, что многие объекты сферы услуг будут введены в действие в более короткие сроки, местные же Советы, в свою очередь, получают большие возможности проведения финансовых маневров, сэкономят капитальные вложения посредством ускорения строительства этих объектов.

Перестройка территориального социального хозяйствования обусловит и соответствующие ее преобразования в организации управления сферой услуг региона. Многие областные и городские управления, комитеты, действующие как управляющие, распределительные и контролирующие центры, станут (и уже стали) ненужными. Областные, городские управления и комитеты должны образовываться на межотраслевой основе и только по инициативе самостоятельных (например, работающих на условиях арендного подряда) предприятий и организаций государственного сектора сферы услуг, т. е. так, как это происходит в кооперативном секторе. Находящийся «над» предприятиями и организациями аппарат управления должен содержаться на средства этих самостоятельных предприятий с учетом экономической целесообразности.

Нынешняя система отраслевого и территориального управ-

ления сферой услуг должна превращаться в специфический комплекс управленческих услуг на хозрасчетных началах. Новые органы должны быть подконтрольны создающим их предприятиям, находится у них на содержании и их обслуживать. Не управлять, а обслуживать деятельность предприятий и организаций сферы услуг, оказывая им различные посреднические, управленческие и иные услуги.

Сегодня очень много справедливой критики в адрес министерств и ведомств. Но предприятиями сферы услуг управляют, командуют не только отраслевые, но и территориальные органы. Закономерен вопрос — чем местный бюрократ лучше министерского? Факты показывают, что предприятия и организации, подчиняющиеся областным объединениям, управлениям, трестам, также мало считаются с местными нуждами, как и предприятия, подчиняющиеся союзным и республиканским министерствам. Зачем в таком случае нужны предлагаемые и уже проводимые «реорганизационные игры»? Любая реорганизация должна исходить из элементарного, никем не оспариваемого принципа — сначала функции, потом — орган. Однако на деле, даже в период сегодняшних революционных преобразований, не все так считают. На Урале, как и в ряде других регионов бывшие областные управления бытового обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства и т. д. преобразованы в территориальные производственные объединения. Это лишь смена вывесок, которая дает возможность управленческому персоналу повышать оклады и раздувать штаты. Однако это не способствует трудовым коллективам, непосредственно оказывающим услуги, становиться хозяевами, а тем самым ничего не дает и жителям области для более полного и качественного удовлетворения их потребностей в услугах. Вот почему необходим новый подход к совершенствованию управления на территории с применением прогрессивных форм хозяйствования.

3.3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ СОЧЕТАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ И ОТРАСЛЕВЫХ ИНТЕРЕСОВ В РАЗВИТИИ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Оптимальное сочетание территориального и отраслевого начал в управлении является, пожалуй, самым сложным и в то же время важнейшим фактором перестройки хозяйственного механизма. Ввиду того, что территориальное управление в настоящее время играет в ней второстепенную роль, преобладание отраслевого начала не позволяет в полной мере обеспечивать ускоренное решение социально-экономических задач.

Одна из главных причин создавшегося положения — отсутствие взаимодействия ведомств и местных Советов по комплексному развитию территории. В современный период углубляется взаимосвязь и взаимовлияние отраслевых и территориальных

интересов. Вместе с тем следует выделять и специфические нетождественные компоненты систем отраслевых и территориальных интересов. Для отрасли важны совершенствование материально-технической базы производства, а с ресурсной стороны — улучшение условий производства. У территориальных единиц в качестве целевых факторов выступают интересы, связанные с совершенствованием жизни человека, а в ресурсном аспекте — производство ресурсов, охрана окружающей среды.

Города в силу своих специфических свойств — узлы и арена противоречий развития городского хозяйства. Динамичное развитие городов зависит от соотношения градообразующих и градообеспечивающих отраслей, от их оптимальных пропорций. Город как самостоятельный территориальный и административный объект имеет свои, не совпадающие с отраслевыми, региональные экономические интересы. Рост производственной сферы сверх определенных пределов нарушает баланс трудовых ресурсов, влечет перенапряжение всех механизмов жизнеобеспечения города, что в конечном счете снижает эффективность общественного производства. Чисто административные методы регулирования развития городов не дали желаемых результатов. Для решения этих проблем взаимоотношения между отраслями и территориями (а город — это локально-территориальная народнохозяйственная единица) необходимо переводить на надежную экономическую основу.

Что такое городское хозяйство? Правовые акты о городах такого понятия не содержат. Существует определение городского хозяйства как самостоятельной отрасли экономики страны, имея в виду под городским хозяйством совокупность всех основных элементов, обеспечивающих жизнедеятельность города, его промышленного потенциала и населения: теплоэнергетическое хозяйство, транспорт, дороги, жилищно-коммунальное хозяйство³.

Нам представляется, что такое определение городского хозяйства отражает его специфику в крупном промышленном центре, особенно в условиях ведомственной разобщенности, и позволяет правильно определять его роль в комплексном развитии города. Разделяя взгляды о самостоятельности городского хозяйства, существовании ряда особенностей его экономического, организационного и правового положения, считаем, что правильней было бы говорить о городском хозяйстве как межотраслевом комплексе, ибо в него входят службы предприятий союзного, республиканского подчинения и местных Советов.

Городское хозяйство это звено, связывающее воедино все основные подсистемы города: промышленный комплекс, социаль-

³ Постников М. А., Соловьев М. Ф. Городское хозяйство — крупная отрасль экономики. М.: Московский рабочий, 1984. С. 181.

ный комплекс, население и природную зону, и выполняющие роль городской «сосудистой системы», системообразующего элемента. Такой подход позволяет под другим углом зрения взглянуть на природу формирования городской среды.

В современных условиях в абсолютном большинстве случаев города стали «средой обитания» промышленности, в первую очередь, ее кадров — рабочего класса и технической интеллигенции. Таким образом, существовавшая зависимость городов от промышленности постепенно переросла во взаимосвязь. Сохраняя значение градообразующей базы, сферы материального производства, темпы ее развития все в большей степени начинают зависеть от комплекса мероприятий, обеспечивающих как улучшение условий труда, быта и отдыха людей, так и снабжение промышленных предприятий водой, газом, канализацией, транспортным обслуживанием.

Бесспорно, что определяющее влияние на развитие городского народнохозяйственного комплекса оказывают отрасли сферы материального производства. По нашему мнению, к разряду таковых пришло время отнести и городское хозяйство.

Городское хозяйство — совокупность всех основных элементов, обеспечивающих жизнедеятельность города, его промышленного потенциала и населения и представляющих организующее начало города как целостного территориально сориентированного социально-экономического организма.

Городская деятельность всегда состояла из непрерывной цепи конфликтов и противоречий и столь же непрерывных попыток их разрешения. Противоречия двигали развитием города, и можно утверждать, что город — саморегулирующаяся система, всегда стремится поддерживать некоторый уровень конфликтности. Возникающее при этом внутреннее напряжение составляет необходимую предпосылку его нормального развития.

Попытки «отмены» этих противоречий административными мерами к успеху не приводят. Эти противоречия необходимо использовать как одну из движущих сил развития, совершенствуя способы и формы их разрешения. Во многих регионах страны накоплен опыт в разработке комплексных планов, которые стали действенным инструментом в руках исполкомов местных Советов по сбалансированному развитию территории. В то же время известно, что существующие планы не обеспечены в полной мере финансовыми и материальными ресурсами. Особенно это относится к городам областного подчинения. Именно здесь доминирует ведомственный интерес, проявляется чрезмерное влияние крупных предприятий.

Эффективному росту и использованию промышленного потенциала города будет способствовать, по нашему мнению, создание специального органа с координационными и экспертными функциями. Так, в Нижнем Тагиле образована городская комиссия по градостроительству и утверждена порядок оформле-

ния документов на расширение и реконструкцию промпредприятий, предусматривающий согласование промышленного объекта на стадии технического задания с гарантией вышестоящей организации по выполнению условий долевого участия в развитии социально-бытовой инфраструктуры города.

Представляется необходимым ввести согласование титулов промышленных строек с местными Советами. Переход предприятий на полный хозяйственный расчет и самофинансирование предусматривает разработку систем экономических нормативов. В этих условиях очень важным является определение нормативов отчислений в развитие социально-бытовой инфраструктуры с учетом местных особенностей, достигнутого уровня социального развития и перспективных социальных параметров. Здесь самый сложный комплекс проблем, связанных с установлением экономических взаимоотношений в городе, обеспечивающих возмещение предприятиями затрат на воспроизводство рабочей силы.

Нижнетагильским горисполкомом совместно с Институтом экономики УрО АН СССР разработаны методические рекомендации, позволяющие, во-первых, оценить уровень развития социальной инфраструктуры города, во-вторых, определить нормативы отчислений из прибыли предприятий пропорционально численности занятых и вновь привлекаемых работников.

Методика расчета базируется на изучении фактического уровня развития социальной инфраструктуры и разработанных социально-экономических нормативов, рассматриваемых в качестве ориентиров общественно-необходимого уровня удовлетворения разнообразных потребностей. Соотношение между нормативным уровнем развития и фактическим состоянием отраслей социальной инфраструктуры позволяет определить необходимые объемы капитальных вложений на развитие каждой отрасли и всего комплекса в целом. В общем объеме капитальных вложений также учитываются затраты на возмещение выбывающих основных фондов. В дополнение к вышеуказанным объемам производится расчет затрат на эксплуатацию функционирующей социальной инфраструктуры, что является существенной отличительной особенностью данной методики.

В настоящее время мало уделяется внимания этому направлению. Не выделяются в необходимых объемах ресурсы, не обеспечивается должным образом капитальный и текущий ремонт жилищного фонда, других учреждений социальной инфраструктуры города. Все это приводит к их преждевременному износу и выходу из строя.

Важность определения нормативов эксплуатационных затрат диктуется еще и тем, что у предприятий средства фонда социально-культурных мероприятий расходуются как на новое строительство жилых домов, так и на содержание этих объектов. Эксплуатационный норматив будет определять и мощность

ремонтно-строительной базы, и соотношение ресурсов, выделяемых на новое строительство и капитальный ремонт.

Еще одной отличительной особенностью методики является система расчетов объема капитальных вложений на развитие социальной инфраструктуры с выделением доли ведомств и местных Советов, что особенно важно для «ведомственных» городов.

Методика включает несколько разделов: анализ уровня развития материально-технической базы отраслей социальной инфраструктуры территории; расчет объема капитальных вложений, необходимых для развития материально-технической базы социальной инфраструктуры территории; оценка затрат на эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры территории; развитие материально-технической базы по содержанию социальной инфраструктуры территории, расчет долевого участия предприятий и организаций министерств и ведомств в развитии и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры.

По данной методике определены объемы капитальных вложений в развитие социальной инфраструктуры г. Нижнего Тагила для достижения нормативного уровня ее развития к 1 января 2001 года. Потребность в необходимых капитальных вложениях определена в размере 1,3 млрд. рублей. Затраты по содержанию объектов социальной инфраструктуры города на указанный период составят, как показали расчеты, 400 млн. руб., что должно обязательно учитываться в планах экономического и социального развития города и предприятий.

Исходя из сложившихся и ожидаемых объемов выделения средств по линии местных Советов определен среднегодовой объем капитальных вложений на одного работающего в материальном производстве на новое строительство объектов социальной инфраструктуры 440 руб., а на содержание действующих — 140 руб. Этот уровень участия предприятий в решении социальных вопросов всех жителей города утвержден решением горисполкома и рекомендован в качестве контрольных цифр для разработки текущих и перспективных планов развития трудовых коллективов Нижнего Тагила.

В ходе перестройки экономики все настоятельнее ставится вопрос о границах распространения хозрасчетных отношений. Стали появляться термины «отраслевой хозрасчет», «региональный хозрасчет». В контексте совершенствования хозяйственного механизма целесообразнее ставить вопрос о более полном развитии экономических отношений между местными Советами, организующими процессы воспроизводства ресурсов, и отраслями, использующими эти ресурсы. Внедрение хозрасчета как экономического метода согласования отраслевых и региональных (городских) интересов с целью усиления экономической обоснованности принимаемых решений, представляется одной из наиболее актуальных задач осуществления экономической ре-

формы. Городское хозяйство необходимо все в большей степени рассматривать как своеобразные хозрасчетные единицы. Этот вопрос ставится в ряде работ, его суть сводится в конечном счете к исходному положению о том, что действенность системы хозрасчета может быть обеспечена, если хозрасчетными станут отношения предприятий и организаций как по вертикали, так и по горизонтали. Эти отношения должны стать определяющими и в решении задач совершенствования внутрихозяйственного и отраслевого управления, при сочетании отраслевых и территориальных интересов.

Самофинансирование региона преследует цель обеспечить такое взаимоотношение отраслевых и региональных органов управления, которое по своей экономической природе связано с хозяйственным механизмом, позволяющим установить следующие зависимости: между ростом доходов и расходов местных бюджетов и развитием производительных сил региона; между формированием ресурсов для создания социально-бытовой инфраструктуры и численностью работающих в материальном производстве региона; между формированием ресурсов для развития внутрирегиональной производственной инфраструктуры и производственной заинтересованностью предприятий в их использовании; между ресурсами, требуемыми для инженерной подготовки промплощадки, ее качественной характеристикой и стоимостной оценкой.

Переход городского хозяйства на хозрасчетную деятельность может быть осуществлен следующим образом. Доходы формируются за счет предприятий непосредственного подчинения; за счет отчислений предприятий вышестоящего подчинения на развитие социально-бытовой инфраструктуры, на основе установленных региональных нормативов; за счет ресурсосбережения (экономия воды, тепла и т. д.); за счет создания на кооперативных началах производств, использующих отходы предприятий для развития и удешевления городского хозяйства.

Представляется необходимым проведение расчета стоимости содержания города в сравнении со стоимостью чистого продукта, получаемого государством от предприятий и организаций, функционирующих на территории города. Сопоставление этих показателей позволит оценить рентабельность города и его самоокупаемость и, в конечном итоге, определить действительный уровень развития экономики города как социально-экономической системы.

Проблема концентрации финансовых ресурсов может быть решена путем создания в городах «Фонда развития городского хозяйства», для которого в банке должны быть открыты счет и субсчета. Такой фонд может формироваться за счет ресурсов местного бюджета и средств предприятий, предназначенных на финансирование общегородских мероприятий.

На субсчета «Фонда развития», открытые для выполнения

конкретных городских программ (например, дорожное строительство), могли бы перечисляться предназначенные на эти цели финансовые ресурсы как местных Советов, так и предприятий. Распределителями таких фондов должны быть депутатские комиссии. Создание фонда развития местного хозяйства в городах будет содействовать конкретизации средств бюджета и предприятий на развитие социальной инфраструктуры, более активному использованию материальных и финансовых ресурсов, усилению экономических связей местных Советов с предприятиями, расположенными на их территории, расширению финансовых возможностей местных Советов, ликвидации диспропорций между производственной и непроизводственной сферами и диспропорций внутри инфраструктуры, повышению уровня обслуживания населения. Создание внебюджетных фондов развития местного хозяйства является объективной необходимостью и продиктовано характером и содержанием социально-экономических процессов, протекающих в крупных городах.

Создание фонда является первым шагом на пути применения принципа территориального самофинансирования и решает злободневные вопросы развития городского хозяйства. В Нижнем Тагиле одним из таких вопросов является реконструкция дорожно-транспортной сети. Для его решения исполком городского Совета создал дорожно-транспортные организации местного подчинения. Учитывая, что все предприятия города несут убытки от плохого состояния дорог, горисполком предложил им деловое сотрудничество. Горисполком взял на себя обязательства о проведении реконструкции главных магистралей, а предприятиям предложено финансирование этой работы. Предприятие здесь реализует свои интересы — снижаются издержки, улучшается работа автомобильного транспорта, что повышает эффективность производства. Решением исполкома определено долевое участие предприятий в зависимости от объема грузоперевозок. В настоящее время на соответствующем счете концентрируются средства, отчисляемые на реконструкцию дорожного хозяйства.

Городское хозяйство является сложным межотраслевым комплексом и требует решения многообразных вопросов. Создание единого механизма управления городским хозяйством порождает необходимость искать каналы и направления взаимодействия между различными государственными органами, учитывая их административную иерархию. Особенно сложно этот вопрос решается в городах, где нет единой подчиненности жилищно-коммунального комплекса (ЖКХ). Создается парадоксальная ситуация. Продукция ЖКХ (услуги) обладает специфическими особенностями (ее нельзя заготовить впрок и вывезти в другие населенные пункты), в силу чего оно является хозяйством местного значения. В то же время административно оно подчинено либо ведомствам, либо областным организациям.

Очевидно, что в условиях разобщенности управление городским хозяйством чрезвычайно затруднено.

Предусмотренная директивными документами передача ведомственного жилого фонда местным Советам осуществляется крайне медленно. Причин здесь несколько. Известно, что плата за жилье и коммунальные услуги не возмещает расходов на эксплуатацию, в связи с чем с увеличением количества жилья на балансе городского Совета увеличивается нагрузка на бюджет; условия оплаты труда (тарифные ставки, система премирования) у работников ЖКХ горисполкома хуже, чем у таких же работников предприятий, особенно союзного подчинения; с передачей объектов ЖКХ должна передаваться и ремонтно-эксплуатационная база, которой ведомства чаще всего не располагают; не решается проблема ветхого жилья, местные Советы не принимают дома с большим износом (ветхие), предприятия должны передать жилье со штатами и базой, в то же время сохранить у себя домоуправление для эксплуатации оставшихся объектов, обязательным условием передачи жилого фонда является обеспечение его технически исправного состояния, т. е. ремонт, что в большинстве своем ведомствами не выполняется. Прием жилья с большим «недоремонтом» усугубляет финансовые проблемы местных Советов. Проблемы эти достаточно серьезные, т. к. только по Нижнему Тагилу «недоремонт» жилья составляет свыше 80 млн. руб., а на создание базы по его эксплуатации надо затратить около 15 млн. руб. Городу с бюджетом 45 млн. руб. (учитывая, что 90 % идет на содержание народного образования и медицины) изыскать такие средства пока не представляется возможным. В этих условиях «ведомственность» нужно рассматривать как объективную реальность. Вопрос концентрации жилья в руках местных Советов достаточно сложный и требует определенного времени для его решения. В создании единого городского хозяйства, как в капле воды, отражены все противоречия между территориальным и ведомственным подходом к развитию города.

3.4. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ — ПРОГРЕССИВНАЯ ФОРМА РЕГИОНАЛЬНЫХ ХОЗРАСЧЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Среди проводимых в нашей стране экономических экспериментов привлекает внимание опыт создания и функционирования территориальных межотраслевых объединений ТМО как прогрессивной формы территориального социального хозяйствования. На примере г. Поти опробован реальный экономический механизм взаимодействия ведомств и местных Советов по комплексному развитию территории.

Представляет практический интерес использование этого

опыта для ведомственно-раздробленных городов РСФСР, внося некоторые коррективы с учетом особенностей республики и ее городов.

В содержании территориального хозяйствования целесообразно разграничивать производственную и социальную деятельность. Производственное территориальное хозяйствование включает функционирование расположенных на данной территории производственных предприятий. Цель его — производство изделий, границы его определены территориальным размещением производства. Социальное территориальное хозяйствование имеет своим объектом жилищное и коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт, здравоохранение, торговлю, образование и т. п. Его основное назначение — обслуживание данной территории, его «продукция» — работник, его границы определены расселением людей.

В этой связи представляется достаточно обоснованным тезис, согласно которому местные Советы призваны осуществлять реализацию социальных целей (задач) на подведомственной территории, обеспечивая межотраслевое их согласование.

Сосредоточение в рамках одного органа двух разнородных хозяйственных функций — территориально-производственных и территориально-социальных — в крупном промышленном центре представляется довольно сложным. Сложность организации города требует особенно высокой степени координации в его управлении, учета разнообразных интересов и правильного выбора приоритетов в их удовлетворении на основе многофакторного анализа проблем и противоречий городского развития. За последнее время накопилось немало проблем. Самой главной из них стало отставание объектов социальной инфраструктуры, входящих в градообеспечивающий комплекс. Известный перекос в сторону технократических подходов ослабил внимание к социальной стороне производства, быту, досугу людей. Это привело к снижению заинтересованности трудящихся в результатах труда, ослаблению дисциплины, к другим отрицательным явлениям.

Так, в Нижнем Тагиле уже в 50-е годы стало заметным отставание города в развитии транспортной системы, инженерного оборудования, жилищного и социально-бытового строительства. Практика показала, что один показатель ввода жилых зданий не является достаточным. В последнее время большее значение приобретают текущий и капитальный ремонт. Нормативные объемы текущего и капитального ремонта уже стали сопоставимы с объемами нового строительства. В соответствии с нормативами отчисления на капитальный ремонт жилых зданий по Нижнему Тагилу составляют около 8 млн. рублей в год. Фактически осваивается чуть больше половины, что, конечно, отрицательно сказывается на состоянии жилого фонда.

Необходимо отметить также, что повсеместно практикуемый

подход к решению жилищной проблемы в основном за счет увеличения темпов строительства нового жилья не дает объективной картины решения этого вопроса. Анализ ряда компонентов городского хозяйства Нижнего Тагила показал, что из-за отсутствия надлежащей эксплуатационно-ремонтной базы жилой фонд подвержен преждевременному износу, что может сделать панельные дома 60—70-х годов застройки непригодными для жилья уже через 10—15 лет.

Положение усугубляется также ведомственной разобщенностью. Жилой фонд находится на балансе 46 различных предприятий и организаций и только 5 % состоит в ведении местных Советов. Все теплосточки города являются ведомственными, теплосети принадлежат 43 предприятиям и организациям. Аналогичное положение имеет место и в других отраслях городского хозяйства.

Управление жилищно-коммунального хозяйства Нижнетагильского горисполкома состоит из 11 предприятий, объем выполненных услуг составляет 16 млн. руб. Горкомхозом полностью взяты на обслуживание вывозка бытового мусора, наружное освещение, банно-прачечное хозяйство, 75 % водопроводных и канализационных сетей, 50 % дорог, т. е. работа по централизации городских служб начата, но проводится крайне медленно. Сдерживающим фактором здесь явилось прежде всего отсутствие четко проработанной перспективы.

В крупную проблему для городского хозяйства превратилась утилизация твердых бытовых отходов (ТБО). Основная масса ТБО обезвреживается на полигонах. В то же время себя хорошо зарекомендовала комплексная переработка отходов с использованием биологических компонентов. Анализ экономической целесообразности обезвреживания и переработки ТБО должен проводиться в каждом конкретном случае. Из анализа эксплуатационных расходов и технологических показателей, определенных в ходе разработки схемы санитарной очистки Нижнего Тагила, следует, что издержки производства по обезвреживанию ТБО на мусороперерабатывающем заводе не имеют существенного развития по сравнению с полигоном. Нужно отметить, что все вышеперечисленные мероприятия наряду с получением эффекта, снижают неблагоприятные воздействия на окружающую среду в городе с крайне напряженной экологической обстановкой.

В работе по перестройке экономики и хозяйственного механизма как никогда значимо ускорение научно-технического прогресса. Обеспечение комплексного экономического и социального развития территории возложено на местные Советы, однако возможности их в сфере руководства процессами научно-технического развития производительных сил в своих регионах ограничены. Это представляет сложность в городах областного подчинения.

Здесь нет специальных научных учреждений, которые могут заниматься территориальными проблемами. Поэтому анализ работы городского хозяйства, определение его технического уровня и прогнозов развития представляет известную сложность. Ведомственная разобщенность жилищного фонда, теснейшее переплетение инженерных коммуникаций селитебной части и промзоны, отсутствие централизованных служб и должного учета увеличивают сложности в вопросах комплексного развития города. В то же время практика Нижнего Тагила показала, что в условиях крупного промышленного центра можно, опираясь на научный потенциал предприятий, привлекая специалистов отраслей смежных с городским хозяйством, проводить исследования сложных городских проблем.

Для разработки научно обоснованной программы развития жилищно-коммунального хозяйства был создан оргкомитет в составе партийных и советских работников, руководителей заводов и городских служб. На каждом предприятии образованы рабочие группы либо выделены ответственные исполнители. Кроме того, в составе оргкомитета сформированы рабочие группы по основным отраслям городского хозяйства (теплофикация, жилой фонд и др.) из числа специалистов предприятий. Совместными усилиями была дана объективная оценка состояния и четко определена перспектива развития соответствующих служб жилищно-коммунального хозяйства на каждом предприятии города.

В качестве цели развития городского хозяйства принималось выполнение задачи особой социальной значимости — обеспечение к 2000 году каждой семьи отдельной квартирой или индивидуальным домом. При этом рассматривались следующие проблемные ситуации: диспропорция между ростом жилого фонда, инженерного оборудования и материально-технической базы по эксплуатации зданий и сетей; отставание в развитии системы жизнеобеспечения (теплоснабжение, водопровод и т. д.); разобщенность городского хозяйства.

Опираясь на научно обоснованные проработки программы развития городского хозяйства, стало возможным аргументированное решение вопросов финансирования в министерствах. По ряду ведущих министерств утверждены мероприятия на пятилетку по развитию ЖКХ, их подразделений в г. Нижнем Тагиле, определены источники финансирования, перечень и сроки поставки оборудования и материалов. По объектам местных Советов принято совместное решение коллегии Министерства жилищно-коммунального хозяйства и облисполкома.

Основное внимание обращено на улучшение содержания жилого фонда. Ежегодно на капитальном и текущем ремонте жилья, объектов соцкультбыта, инженерных сетей требуется осваивать около 25 млн. руб. (осваивается лишь 10 млн. руб.). Первоочередной задачей в этих условиях определено создание

в городе ремонтно-эксплуатационных организаций, которые будут размещены в зоне жилой застройки 11 предприятий союзного подчинения — основных владельцев жилья. Эти же предприятия выступают в роли заказчиков. Стоимость программы превышает 10 млн. руб.

В целях улучшения состояния жилого фонда утвержден пятилетний план по его капитальному ремонту с выходом на нормативный уровень в 1990 г. Предусмотрена также передача ведомственного жилья на баланс местных Советов от 26 мелких владельцев. Таким образом, централизация жилья в связи с его крайне запущенным состоянием будет осуществляться в два этапа: 1-й этап — до 1990 г. — создание ремонтно-эксплуатационной базы местных Советов мощностью 600 тыс. кв. м и приемки жилья от мелких владельцев (до 50 тыс. кв. м). В этот же период предприятия союзного подчинения вкладывают 10 млн. руб. в строительство баз и готовят жилой фонд к передаче, 2-й этап — после 1990 г. — приемка жилья от предприятий союзного подчинения вместе с необходимой ремонтно-эксплуатационной базой.

В связи с крайне низкой технической оснащенностью жилищно-коммунальных служб (на уровне 20—30 % от нормы) планируется приобретение спецтехники и средств малой механизации. В целях обеспечения фронта ремонтных работ установлено задание предприятиям по выделению маневренного фонда. Все эти мероприятия нашли свое отражение в планах экономического и социального развития предприятий.

Организационной формой реализации разработанного плана могут стать межведомственные формирования, на территории — межотраслевые объединения. Нижнетагильский горисполком еще в конце 1985 г. вошел с предложением в Совет Министров СССР о проведении в Нижнем Тагиле эксперимента по созданию территориального межотраслевого объединения жилищно-коммунального хозяйства на базе жилищно-коммунальных организаций министерств союзного, республиканского подчинения и местных Советов. В соответствии с поручением СМ СССР Госплан СССР, СМ РСФСР, Минфин СССР, Минжилкомхоз РСФСР рассмотрели предложения горисполкома и дали положительное заключение, Союзные министерства ведущих предприятий, расположенных в Нижнем Тагиле, также дали согласие на участие в эксперименте. Научно-методическую помощь по подготовке и проведению эксперимента оказывают Институт экономики УрО АН СССР и Академия народного хозяйства при СМ СССР.

Практически два года всякого рода согласований, проведения организационных мероприятий в конце 1987 г. решением Свердловского облисполкома было утверждено Положение о Нижнетагильском ТМО и с января 1988 г. эксперимент официально начался. Нижнетагильское территориальное межотраслевое объединение жилищно-коммунального хозяйства (ТМО) является

специальным организационно-экономическим комплексом, образованным для эффективного управления жилищно-коммунальным хозяйством на территории города, рационального использования в этих целях материальных, финансовых и трудовых ресурсов всех предприятий и организаций, независимо от ведомственной подчиненности.

Созданное при горисполкоме объединение включило в свой состав управление жилищно-коммунального хозяйства и подведомственные ему предприятия, а также жилищно-коммунальные службы почти 30 предприятий и организаций союзного, союзно-республиканского и местного подчинения, расположенные в Нижнем Тагиле.

При этом соответствующие службы предприятий и организаций входят в состав объединения по согласованию с руководителями этих предприятий и организаций, подчиняются территориальному межотраслевому объединению только по вопросам эксплуатации и развития объектов жилищно-коммунального хозяйства на территории города.

Состав территориального межотраслевого объединения ЖКХ утверждается исполкомом Совета народных депутатов по представлению Нижнетагильского исполкома городского Совета народных депутатов. В своей деятельности объединение руководствуется законодательствами СССР и РСФСР, решениями областного и городского Совета народных депутатов.

Территориальное межотраслевое объединение является юридическим лицом, находится на самостоятельном балансе, действует на основе хозяйственного расчета. Оно централизует часть производственно-хозяйственных функций, входящих в его состав жилищно-коммунальных служб, объединяет в специальном фонде развития города средства, передаваемые предприятиями и организациями в пределах устанавливаемых нормативов для нужд социально-бытовой сферы, в том числе жилищно-коммунального хозяйства.

Объединение вправе заключать с предприятиями, организациями и учреждениями города хозяйственные договоры, имеющие целью удовлетворение их потребностей в коммунальных услугах, проведения профилактических, ремонтных и других работ эксплуатируемых ими объектов жилищно-коммунального назначения, а также на производство для нужд ТМО необходимых машин, механизмов, запасных частей и т. д.

Согласно положению о ТМО оно может в необходимых случаях и в пределах средств, централизованных в специальном фонде, образовывать дополнительные подразделения и службы, подчиняющиеся непосредственно ему.

Основными задачами ТМО являются:

совершенствование организации работ по эксплуатации, реконструкции, модернизации и развитию объектов жилищно-коммунального хозяйства города;

обеспечение комплексного и эффективного развития всех жилищно-коммунальных служб предприятий и организаций, расположенных на территории города;

обеспечение сбалансированного и пропорционального развития коммунального хозяйства с жилищным строительством и другими отраслями городского хозяйства;

создание и развитие единой городской материально-технической базы жилищно-коммунального хозяйства, подготовка необходимой материально-технической базы ведомственных объектов социально-бытовой сферы города для передачи в ведение городского Совета народных депутатов;

мобилизация территориальных ресурсов, вторичного сырья и отходов, основного производства для использования в своей хозяйственной деятельности.

Для решения этих задач сформирован фонд развития городского хозяйства, объединяющий бюджетные средства, амортизационные отчисления, средства, полученные от экономии за счет осуществления организованных Советом мероприятий. Источниками фонда развития городского хозяйства являются также средства, переданные в порядке долевого участия организациями и предприятиями из фондов развития производства, социального развития, отчисления от сверхплановой прибыли, другие свободные источники.

Руководство деятельностью осуществляется советом ТМО из 19 человек, который утверждается на сессии городского Совета. Председателем совета является начальник объединения — первый заместитель председателя исполкома городского Совета народных депутатов. В составе Совета заместители начальника, руководители основных подразделений (главные специалисты), начальник управления ЖКХ горисполкома, руководители жилищно-коммунальных служб предприятий и организаций-пайщиков. Для оперативного решения поставленных перед ТМО задач создан аппарат за счет передачи единиц и фонда заработной платы предприятиями города. На начало 1989 г. передано 11 единиц с одновременным перечислением средств на содержание ТМО в сумме 18 тыс. руб.

Цель эксперимента — отработка экономического механизма взаимодействия ведомств и местных Советов по комплексному развитию городского хозяйства в условиях ведомственной разобщенности. Понятно, что в условиях ведомственной разобщенности комплексно управлять городским хозяйством невозможно. Нужно было искать компромиссные структуры управления, которые устраивали бы всех.

В Нижнем Тагиле имеется двухлетний опыт работы территориального межотраслевого объединения. Принципы его деятельности, реализуемые через целевое объединение средств предприятий на договорных началах, создание совместных производств, развитие кооперации, активизация внедрения дости-

жений науки и техники в городское хозяйство, привлечение средств населения к решению городских проблем, можно рассматривать как организационную основу хозяйственного механизма развития крупных городов с резко выраженной ведомственной разобщенностью.

По инициативе и непосредственном участии ТМО построен асфальтовый завод, что дало возможность увеличить объем работ на дорожном строительстве в городе в 2 раза. Заключен договор с артелью «Нейва» на строительство дорог с объемом до 700 тыс. руб. ежегодно.

Одним из факторов дестабилизирующих экологическую обстановку в городе является наличие в реке Тагил (в центре города) доинных отложений, вызванных сбросами коксохимпроизводства в 40—60-х годах. Очистка русла реки, захоронение отходов коксохимического производства является сложной технической и экономической задачей, которую не могли решить 25 лет. Появление территориального хозяина (ТМО) позволило создать организационно-экономические условия для проведения этой работы. ТМО выступило заказчиком, обеспечив разработку документации и заключив договора с привлеченными организациями. Основной финансовый взнос сделал Нижнетагильский металлургический комбинат в фонд развития городского хозяйства, с которого ведется финансирование этих работ. В 1988 г. освоено около 1 млн. руб., очищено около 1 км русла, одновременно ведется планировка поймы под зону отдыха. Попутно из золотоносного песка, который открылся из-под толщи фенолов, извлекают драгоценный металл, выручка от реализации которого с разрешения правительства СССР будет израсходована на приобретение самого современного медицинского оборудования для трудящихся города.

ТМО организовало производство водозаборной аппаратуры, которая реализуется жилищно-коммунальным службам как местных, так и иногородних предприятий по договорным ценам. За 1988 год изготовлено и продано около 2000 шт. задвижек. С двумя предприятиями города заключен договор на совместное изготовление дворовых детских площадок.

Для мобилизации территориальных ресурсов, вторичного сырья и отходов производства ТМО изучает наличие таких ресурсов на предприятиях города. За счет именно таких ресурсов (без фондового обеспечения) и ведутся вышеперечисленные работы.

При ТМО организован научно-технический кооператив «ЭКОНОМ» по производству наукоемкой продукции автоматики для энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве. Создан кооператив «Теплотехник» по обслуживанию и ремонту теплосистем. Создается кооператив по ремонту, реконструкции и строительству жилья в городе. ТМО заключило договор с югослав-

скими фирмами о поставке оборудования для автоматизации систем теплоснабжения на бартерной основе.

Как правило, жилищно-коммунальные организации из-за убыточности жилья находятся в сложном положении, и приобретение больших партий материалов, оборудования для них крайне затруднительно. Наличие средств на счете ТМО позволяет производить эти закупки для какой-либо организации, входящей в состав ТМО, с последующим постепенным возвратом средств. Тем самым ТМО выступает в качестве кредитора городского хозяйства.

Совет ТМО — первый шаг в самоуправлении города. На совете коллегиально решаются конкретные вопросы использования средств ТМО (городской собственности). Общий объем совершенных финансово-хозяйственных операций ТМО в 1988 г. составил 3 млн. рублей. Чистый доход около 40 тыс. руб.

Для хозяйственников все это стало зрелым доказательством того, что деньги на городскую сберкнижку они перечисляют не напрасно. А у местных Советов появилась прямая и довольно жесткая ответственность за состояние городского хозяйства — то самое чувство, которого, как показала жизнь, лишены министерства и ведомства по отношению к территории. Конечно, это только начало. Но Советы пошли по пути, который позволяет им становиться на деле истинным хозяином территории.

Городской Совет уверенно начинает вести экономический диалог с предприятиями города, налаживаются между ними связи экономического партнерства. То есть появилась экономическая платформа, на которой строятся отношения горисполкомов с промышленными предприятиями, министерствами и ведомствами. Это совершенно новая форма сотрудничества — договорная. Речь идет не о том, чтобы любой ценой вырвать деньги у ведомств на развитие города, а заработать их вместе с предприятиями.

Насколько важно зарабатывать деньги для развития города убедительно говорит следующее. На все нужды городского хозяйства Нижний Тагил ежегодно сейчас получает меньше 62 млн. руб. Между тем только для нормального развития здравоохранения города, по нашим подсчетам, ежегодно требуется около 100 млн. руб. Правда в последнее время доходная часть местного бюджета пополняется за счет отчислений из прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения. Уже в 1987 г., например, от них на счет поступило 14 млн. руб. Но большая часть этих денег вновь «ушла» в ведомства. Деньги же ТМО, уже не полученные от кого-то в виде милости, а заработанные (собственность городского Совета), — образуют своего рода «городскую сберкнижку», которая и позволяет решать массу прежде неразрешимых проблем.

У Нижнетагильского городского ТМО появилась уже «дочерняя» фирма — территориальное межотраслевое объединение Дзержинского района. В двух других районах города также гото-

вятся открыть подобные филиалы. У них будут свои счета в банке, право юридического лица, необходимая хозяйственная самостоятельность. Отношения с общегородским ТМО — хозрасчетные.

Перспективы Нижнетагильского эксперимента представляются благоприятными. Реализуется один из возможных путей установления экономического партнерства местных Советов и предприятий в решении проблем городского хозяйства, город начал зарабатывать деньги, формируется городская собственность. Важно и то, что меняется психология, экономическое поведение жителей города и работников местных Советов. По-иному начинают относиться к проблемам городского хозяйства и промышленные предприятия.

Думается, что тагильский вариант отладки территориального хозяйствования, основанный на установлении партнерских отношений между местным Советом, предприятиями и населением, позволит городу быстрее и более подготовленным подойти к региональному самофинансированию. Дело в том, что без установления хозрасчетных отношений между местными Советами и предприятиями, местными Советами и населением региональный хозрасчет вряд ли будет полновесным.

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

4.1. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

К числу важнейших проблем, требующих безотлагательного решения в условиях перевода территориального управления на экономические методы, относится совершенствование механизма управления финансами на территории. Это обусловлено тем, что на территории наиболее остро и конкретно проявляются особенности действия финансового механизма, ощущается необходимость увязки и сбалансированности его отдельных элементов. Успех работы по изысканию более действенных форм и методов организации финансовых отношений на территории во многом зависит от понимания специфики категории финансов, места и роли финансового механизма в системе управления экономикой региона.

Финансовая система СССР включает в себя государственные бюджеты всех уровней, финансы отраслей народного хозяйства, бюджет государственного страхования, банковский кредит, внебюджетные фонды и другие ресурсы. Она построена на принципах централизации и единства. Единая бюджетная система страны объединяет в настоящее время более 52 тыс. бюджетов¹.

Система местных бюджетов состоит из трех звеньев: бюджетов краев, областей и городов республиканского подчинения, бюджетов автономных областей и округов, районов и городов краевого, областного и окружного подчинения, бюджетов сельских, поселковых Советов, городов районного подчинения и городских районов.

Являясь финансовой базой деятельности Советов народных депутатов, местные бюджеты должны обеспечивать необходимыми денежными средствами развитие производительных сил территории. Через местные бюджеты складываются взаимоотношения местных органов власти с центральными, а также со

¹ Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях. М.: Финансы и статистика, 1987. С. 5.

всеми предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории Советов. Однако, как показала практика, сложившаяся в стране довольно четкая структура бюджетов не стала гарантией эффективности финансовой системы. Страна находится в глубоком финансовом кризисе, последствия которого все ощутили.

Одна из причин сложного финансового положения, в котором оказалась страна, заключается, на наш взгляд, в том, что действующая система формирования финансовых ресурсов регионов не отвечает требованиям хозрасчетного механизма территориального управления. Она не только не создает заинтересованности местных органов в повышении эффективности региональной экономики, улучшении результатов работы предприятий, расположенных на их территории, но противоречит основам рационального хозяйствования. В любой нормально функционирующей экономической системе расходы должны определяться в зависимости от доходов. Региональные же бюджеты формируются наоборот: не расходы определяются по доходам, а доходы по расходам. Центральные органы на основе предложений от местных органов утверждают регионам перечень и объем расходов по отдельным видам затрат: жилищному строительству, народному образованию, культуре и другим направлениям развития. Местные органы выступают в данном случае лишь в роли «просителей». Окончательное решение о том, что развивать в регионе, на какие цели направлять бюджетные ассигнования и в каком объеме, принимает центр. Исходя из общей суммы разрешенных «сверху» расходов регионам ежегодно устанавливается план доходов.

Согласно действующему порядку доходная часть местных бюджетов образуется за счет собственных закрепленных источников (доходов, поступающих от хозяйства, подведомственного местным Советам) и регулирующих источников (отчислений от государственных доходов и налогов).

Размер отчислений от общегосударственных доходов в местные бюджеты определяется ежегодно как разница между суммами расходов соответствующего бюджета и закрепленными за ним собственными доходами. При этом разрыв между ростом расходов и собственных доходов бюджетов покрывается при их балансировании за счет повышения отчислений от общегосударственных налогов и доходов. В случае улучшения финансовых результатов предприятий, расположенных на территории, и росте за счет этого доходов местного бюджета снижаются размеры поступлений в него от общегосударственных налогов и доходов.

Такой порядок балансирования бюджетов, полностью оторванный от результатов экономической деятельности территорий, приводит к тому, что в лучшем финансовом положении оказываются те регионы, которые не стремятся к изысканию дополнительных финансовых ресурсов, поскольку допущенные недо-

статки и отставания в формировании местных бюджетов компенсируется за счет отчислений от общегосударственных доходов и налогов. Повышение же доходов от местных бюджетов за счет собственных закрепленных источников приводит к сокращению отчислений из вышестоящих бюджетов.

На практике это способствует развитию иждивенческих настроений регионов и приводит к превышению темпов роста расходов бюджетов над темпами роста доходов. Возрастает объем дотаций из государственного бюджета. Недостатки финансового механизма, негативные тенденции в развитии экономики привели к несбалансированности доходов и расходов в целом по стране. В Государственном бюджете СССР на 1990 г. заложено превышение расходов над доходами. Дефицит бюджета составит почти 60 млрд. руб. Размер денежной эмиссии в 1989 г. достиг критической отметки и в 4 раза превысил средний уровень одиннадцатой пятилетки. Объем денежных накоплений населения в 5 раз превышает запасы материальных ценностей и товарных ресурсов. На оздоровление финансовой ситуации потребуется как минимум несколько лет.

Недостатки финансово-бюджетного планирования в полной мере проявляются на областном уровне. Например, по всем областям, автономным республикам, входящим в состав Уральского экономического района, в плане на 1990 г. предусмотрен дефицит бюджета, в сумме составляющий свыше 300 млн. руб.

Отсутствие заинтересованности местных органов управления в развитии собственной доходной базы привело к сокращению ее доли в общей сумме поступлений в бюджет. Величина средств, выделяемых «сверху» на социально-экономическое развитие области, не зависит от ее вклада в единый народнохозяйственный комплекс страны. Темпы роста государственных доходов области не соответствуют темпам роста местного бюджета. Действующая система волевого административного регулирования местных бюджетов не позволяет региональным органам реализовать свои права в решении проблем социально-экономического развития. В сложившейся обстановке проблема финансового оздоровления, управления и развития финансовой базы территорий становится одной из центральных задач радикальной экономической реформы.

4.2. ПРИНЦИПЫ И ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Согласно действующему порядку доходная часть местных бюджетов образуется за счет собственных закрепленных источников (доходов, поступающих от хозяйства, подведомственного местным Советам) и регулирующих источников (отчислений от государственных доходов). Кроме отчислений от прибыли предприятий, подчиненных местным Советам, полностью закреплены

за местными бюджетами государственная пошлина, налог с доходов от демонстрации кинофильмов, местные налоги, арендные доходы, различные неналоговые поступления и другие платежи.

В силу прямой зависимости доходов местных бюджетов от прибыли подведомственного хозяйства органы местного управления заинтересованы в результатах их производственной деятельности. Они определяют объем производства и проводят распределение готовой продукции, произведенной из местного сырья, потребляемой в данном регионе.

Однако из-за недостатков механизма формирования местных бюджетов вклад в доходы бюджета от подведомственного местным Советам хозяйства зачастую не только не растет, но и падает. Так, анализ доходной части местного бюджета Свердловской области свидетельствует о сокращении поступлений от местного хозяйства как в абсолютном, так и в относительном выражении. В 1985 г. на долю этого источника приходилось 25,8 % поступлений в бюджет области, в 1989 г. — 16,2 % (см. табл. 4). Одна из главных причин — недостаточное развитие предприятий, находящихся в ведении местных Советов, их неустойчивое финансовое состояние, низкий уровень рентабельности.

Усиление территориального подхода в управлении народным хозяйством, повышение роли экономических методов, развитие хозрасчетных отношений в региональной экономике требуют серьезной перестройки формирования доходной базы местных Советов, создания такого финансового механизма, который обеспечивал бы зависимость доходов бюджета от результатов деятельности всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории вне зависимости от их ведомственной подчиненности.

Некоторые аспекты хозрасчетных отношений территории, касающиеся финансов, уже нашли отражение в ряде постановлений по вопросам радикальной экономической реформы и начали внедряться в жизнь. В частности, согласно постановлению «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития» с 1987 г. отрабатывается порядок передачи предприятиями, объединениями и организациями промышленности союзного подчинения части прибыли в местные бюджеты, расширяется практика передачи части платежей из прибыли предприятий, объединений и организаций республиканского подчинения. Данное положение получило правовое обеспечение в законе СССР о государственном предприятии (объединении).

Передача средств вышестоящих предприятий в местный бюджет позволяет не только увеличить ассигнования на содержание и строительство учреждений культуры, здравоохранения, народного образования, благоустройство городов и поселков, но также повысить экономическую заинтересованность Сове-

Таблица 4

Структура доходов местного бюджета Свердловской области, %

Доходы	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.
Закрепленные доходы —					
всего	46,1	43,6	43,5	41,5	48,4
В том числе:					
А) прямые	36,0	33,7	33,8	33,8	40,7
платежи из прибыли —					
всего	25,8	25,2	25,0	27,1	35,6
В том числе:					
предприятий местного					
подчинения	25,8	25,2	24,1	19,5	16,2
предприятий союзного					
подчинения			0,7	6,2	16,8
предприятий респуб-					
ликанского подчинения			0,2	1,4	2,6
неналоговые доходы .	1,3	1,3	1,9	1,7	1,5
налог с доходов от					
демонстрации кино-					
фильмов	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8
госпошлина	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8
поступления от денеж-					
но-вещевой лотереи .	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
плата за воду	0,8	0,7	—	—	—
плата за трудовые ре-					
сурсы	—	—	—	—	—
прочие	5,4	4,1	4,4	2,8	1,6
Б) Поступления в полном					
размере через республикан-					
ский бюджет	10,1	9,9	9,7	7,8	7,6
В том числе:					
лесной доход	5,9	5,7	5,6	4,3	4,3
налог с холостяков . .	3,0	2,8	2,6	2,1	2,1
подоходный налог с по-					
требительской коопера-					
ции и общественных					
организаций	0,8	0,8	1,0	1,0	0,8
прочие	0,4	0,4	0,5	0,6	0,1
Регулирующие доходы —					
всего	39,9	43,0	43,1	48,7	39,0
Весь налог с оборота	27,4	30,8	27,5	34,9	25,3
Подоходный налог с					
населения	12,5	12,2	15,6	13,8	13,7
Средства, полученные					
из республиканского					
бюджета	9,4	9,3	10,8	7,8	2,1
Итого доходов	95,4	95,9	97,4	98,1	89,5
Остатки бюджетных средств					
на начало года за ис-					
ключением суммы, об-					
ращаемой на покрытие					
расходов	4,6	4,1	2,6	1,9	5,3
Баланс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
					5,2 % де-
					фицит
					бюджета

тов в результатах деятельности всех предприятий, расположенных на территории, в эффективности региональной экономики.

Начиная с 1989 г. все предприятия союзного и республиканского подчинения обязаны часть своей прибыли (дохода) вносить в местные бюджеты. В результате значительно возрастает роль этого источника формирования финансовых ресурсов региона. По Свердловской области доля поступлений от прибыли предприятий вышестоящего подчинения достигла в 1989 г. почти 20 %.

Установление экономических отношений между предприятиями союзного и республиканского подчинения с территориальными органами управления значительно упорядочивает их взаимодействие, создает благоприятные условия для реализации интересов как тех, так и других. Местные финансовые органы и раньше контролировали результаты деятельности этих предприятий в целях обеспечения выполнения планов союзного и республиканского бюджетов. Сейчас они заинтересованы в более глубоком анализе производства, изыскании внутрипроизводственных резервов, улучшении финансовых результатов деятельности предприятий, так как чем выше прибыль, тем больше возможностей для финансирования социально-экономического развития региона.

Предприятия также заинтересованы в упорядочении своих отношений с местными Советами народных депутатов. До сих пор предприятия вынуждены были покрывать часть затрат на социальное развитие территории под нажимом местных органов власти без какого-либо обоснования, учета интересов предприятия (отвлечение работников для выполнения большого объема сельскохозяйственных работ, строительство городских объектов производственной, социальной инфраструктуры и т. п.). Переход на нормативные методы позволит поставить отношения предприятий и местных органов на взаимовыгодную экономическую основу.

Значительно возрастает ответственность местных Советов за результаты экономической деятельности предприятий, расположенных на их территории, эффективность региональной экономики. Предварительные расчеты по Свердловской области показывают, что при переходе на нормативный метод формирования местного бюджета каждый процент прироста прибыли предприятий даст прибавку в бюджет области примерно 1 млн. руб. Однако необходимо иметь в виду, что имеет место и обратная зависимость — невыполнение плана по прибыли предприятиями нанесет ущерб бюджету. Практика показывает, что с заданием по этому показателю область не всегда справляется.

При нормативном подходе формирования бюджетов наглядно проявляются способности территориальных органов рационально хозяйствовать, управлять экономикой регионов. Создаются стимулы к повышению ее эффективности. Дополнительные

доходы от хозяйственной деятельности местных Советов, поступившие в бюджет, а также экономия в расходах должны оставаться в их распоряжении и не подлежать изъятию.

Формирование местных бюджетов на основе нормативного метода должно стать основой совершенствования всего комплекса экономических методов управления развитием территорий. Для его успешного внедрения необходима отработка условий взаимодействия отраслевых и территориальных органов управления.

В новом порядке передачи прибыли предприятий вышестоящего подчинения не решен вопрос о принципах установления нормативов отчислений в местный бюджет, их оптимальном уровне. Министерства не согласуют с территориальными органами и предприятиями нормативы отчислений в местный бюджет, по-разному решают этот вопрос. Некоторые министерства (Минхиммаш СССР) до всех своих предприятий доводит единый норматив отчислений от прибыли в местный бюджет, другие (Миннефтехимпром СССР) — дифференцируют его. По предприятиям Свердловской области диапазон колебаний в уровне нормативов составляет от 1 % (завод резино-технических изделий Миннефтехимпрома СССР) до 10,5 % (Ирбитский завод автоприцепов Минавтопрома СССР). По предприятиям Миннефтехимпрома СССР, расположенным в Свердловской области, норматив колеблется от 1 до 10 %.

Нормативы отчислений от прибыли предприятий вышестоящего подчинения в местный бюджет должны отвечать, по нашему мнению, следующим требованиям.

Во-первых, они должны быть стабильными и долгосрочными (не менее пяти лет), только при этом условии предприятия будут заинтересованы в разработке и осуществлении мероприятий, дающих эффект в перспективе. Во-вторых, они должны быть равнонапряженными для различных предприятий. В качестве критерия дифференциации может быть принята рентабельность производства. В-третьих, нормативы должны доводиться до всех предприятий, так как члены всех коллективов, будучи жителями данного района, пользуются благами его социальной сферы. Если предприятие не располагает средствами для вноса своей лепты в общие доходы территории, то это должно сделать министерство. Министерство должно отвечать за платежеспособность своих предприятий, так как оно определяет профиль, технический уровень, рентабельность производства и, в конечном счете, необходимость существования каждого предприятия. Принцип обязательности взносов должен подкрепляться требованием своевременности взносов, чтобы не нарушалась сбалансированность доходной и расходной частей местного бюджета на каждый определенный период времени. Значимость этого требования возрастает при увеличении доли данных отчислений в местных бюджетах. В настоящее время мерой ма-

териальной ответственности предприятий за своевременность взносов является уплата пени в размере 0,5 % за каждый день просрочки от суммы просрочки.

Развитие хозрасчетных отношений на территории предполагает рациональное использование всех видов региональных ресурсов. Величина доходов территории должна зависеть от эффективности их использования. В связи с этим с 1988 г. предприятиям, переводимым на самофинансирование, установлен норматив отчислений от прибыли в бюджет за трудовые ресурсы. С тринадцатой пятилетки предлагается ввести плату предприятий за использование природных ресурсов. Эти положения также нашли отражение в Законе СССР о государственном предприятии (объединении).

Плата за трудовые ресурсы в практику хозяйственной деятельности введена впервые. В связи с ее новизной возникает ряд вопросов методологического и методического характера. Наиболее важным является вопрос о принципах установления платы за трудовые ресурсы. При решении этого вопроса возможны различные варианты. Можно взимать плату с предприятия из расчета за каждого списочного работающего, можно установить плату в определенном проценте от фактически начисленного фонда заработной платы. В качестве другого способа решения проблемы предполагается взимание платы только за содержание сверхнормативной численности работников. Значительный интерес представляет опыт г. Риги. Там принято решение ввести экономическую ответственность предприятий за привлечение иногородних специалистов. С этой целью предприятия обязали вносить средства на развитие городского хозяйства за каждого приглашаемого иногороднего специалиста в размере затрат города на обеспечение условий проживания одной среднестатистической семьи. Суммарные единовременные затраты на обеспечение жизнедеятельности одной семьи определены в размере 20 тыс. руб.²

В Типовом положении о нормативном методе распределения прибыли на 1988—1990 годы³ норматив платы за трудовые ресурсы установлен в размере 300 руб. на одного работающего среднесписочного состава, а по отдельным трудоизбыточным регионам — 200 руб.

Принятый метод установления платы за трудовые ресурсы является наглядным и доступным пониманию каждого работника. Коллектив видит прямую связь между количеством сокращаемых работников и величиной прибыли, которая останется в его распоряжении. Однако в этом случае отсутствует стимул к экономии фонда заработной платы. Если же плату за

² Актуальные проблемы территориального планирования и прогнозирования: Сб. науч. тр. М.: СОПС при Госплане СССР, 1986. С. 61.

³ Экономическая газета. 1987. № 50.

трудовые ресурсы взимать в определенном проценте от фонда заработной платы, то стимулы к рациональному использованию трудовых ресурсов, экономии фонда зарплаты, казалось бы, повышаются.

Однако более внимательное изучение вопроса позволяет сделать вывод о том, что стимулирующее воздействие платы за трудовые ресурсы из расчета на одного среднесписочного работающего выше, чем от фонда заработной платы. Объясняется это тем, что в первом случае при стабильном фонде заработной платы сокращение численности работников ведет к росту средней заработной платы оставшихся работников. Этому способствует и снятие ограничений по максимальному уровню средней заработной платы. Неограниченность максимального размера получаемой зарплаты повышает стимулы к росту производительности труда и, следовательно, оказывает положительное влияние на эффективность использования трудовых ресурсов.

Если же плата за трудовые ресурсы вносится в виде отчислений от фонда заработной платы, то ее экономия в конечном итоге превращается в прибыль, большая доля которой (до 70—90 %) изымается от предприятий по различным каналам. Поэтому принятая практика платы за трудовые ресурсы из расчета на одного работающего среднесписочного состава представляется более эффективной и целесообразной, чем отчисления от фонда заработной платы.

В 1988 г. 15 из 23 предприятий местного подчинения Свердловской области внесли в местный бюджет плату за трудовые ресурсы в размере 1,9 млн. руб. по нормативу 300 руб. за одного среднесписочного работника. Доля этих отчислений в общей сумме бюджета области пока очень незначительна — 0,02 %. Однако в перспективе она должна существенно возрасти за счет отчислений от прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения.

Другим важным источником пополнения местных бюджетов должна стать плата за природные ресурсы. Экономической основой платежей за ресурсы служит необходимость возмещения затрат на их воспроизводство, а также изъятие рентных доходов, образующихся за счет использования региональных ресурсов повышенного качества. Региональные ресурсы и условия, будучи для предприятий объектом использования, не являются для них объектом присвоения. Поэтому рентные доходы подлежат изъятию и перераспределению.

Внедрение возмездного принципа природопользования позволит значительно расширить хозрасчетные основы управления региональной экономикой, в частности, за счет того, что часть рентных доходов должна поступать в местные бюджеты и служить источником развития инфраструктуры.

Учет экономической ценности земли может существенно вли-

ять на сравнительную эффективность различных вариантов размещения производства и содействовать выравниванию хозяйственных условий деятельности предприятий, расположенных в различных районах. Экономическая оценка городских и пригородных земель (территорий) способствует рациональному размещению производственных и культурно-бытовых объектов.

Хозрасчетный принцип природопользования призван содействовать созданию прочных экономических основ для поддержания экологического равновесия. Так, установление платы за землю в одних случаях окажется экономическим заслоном на пути использования ценных сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей, в других — станет экономически побудительным мотивом рекультивации земель. Установление экономически обоснованных цен на воду, включающих рентные оценки, должно привести к сокращению расхода воды для технологических целей, к повышению полноты очистки и многократному использованию воды. Установление платы за минерально-сырьевые ресурсы призвано стимулировать более полное комплексное использование добываемых ресурсов, уменьшать объемы отходов и сокращать вредные выбросы в атмосферу.

Важнейшей проблемой, возникающей в связи с этим, является разработка экономического механизма, позволяющего увязать интересы предприятий и территории в эффективном использовании природных ресурсов. Об его отсутствии в настоящее время свидетельствует опыт внесения предприятиями платы за воду. Введение этого платежа оказало стимулирующее воздействие на предприятия, привело к снижению расхода воды и, вместе с тем, повлекло за собой сокращение поступлений от предприятий в местный бюджет. В данном случае проявляются недостатки затратного метода хозяйствования: чем больше тратится ресурсов, тем выше плата за них, тем больше будет отчислений в местный бюджет. В таких условиях местные органы управления не заинтересованы в экономии воды, так же как и других видов природных ресурсов. Необходим экономический механизм природопользования, основанный на стимулировании местных Советов и предприятий за эффективность использования ресурсов, их экономию, а не объем потребления.

Таким образом, порядок формирования доходной части местных бюджетов за счет собственных закрепленных источников содержит много вопросов, нуждающихся в дальнейшей проработке и развитии.

Как уже отмечалось, наряду с закрепленными доходами, отчислениями от прибыли (доходов) предприятий вышестоящего подчинения бюджет формируется за счет государственных доходов и налогов. Основным регулирующим источником для местных бюджетов является налог с оборота. Несмотря на ряд достоинств этого источника (значительные размеры, ритмичность поступления, повсеместность), он не обладает особо важ-

ным в современных условиях свойством — повышать заинтересованность местных Советов в конечных результатах производственной деятельности предприятий, расположенных на их территории. Этот недостаток проявляется в тех случаях, когда продукция производится в одних регионах, а налог с оборота взимается по месту потребления продукции в других регионах. Кроме того, надо иметь в виду, что налог с оборота поступает главным образом от предприятий отраслей группы «Б». Продукция предприятий тяжелой промышленности не облагается налогом с оборота, поэтому местные Советы, на территории которых расположены такие предприятия, не получают от них в свои бюджеты никаких доходов и практически не имеют финансовой заинтересованности в их дальнейшем развитии.

Размер отчислений от общегосударственных доходов в местные бюджеты определяется ежегодно как разница между суммами расходов соответствующего бюджета и закрепленными за ним собственными доходами. При этом, как уже отмечалось, разрыв между ростом расходов и собственных доходов бюджетов покрывается при их балансировании за счет повышения отчислений от общегосударственных налогов и доходов. В случае улучшения финансовых результатов предприятий, расположенных на территории, и росте за счет этого дохода местного бюджета снижаются размеры поступлений в него от общегосударственных налогов и доходов. Такой порядок сбалансирования бюджетов не обеспечивает заинтересованности Советов народных депутатов в расширении и укреплении собственной финансовой базы. Периодически предпринимаемые изменения в формировании местных бюджетов не решают проблемы снижения их дотационности. Передача отчислений от отдельных видов общесоюзных доходов и налогов в местный бюджет, поступающих неравномерно независимо от деятельности местных Советов, не может сбалансировать доходные и расходные части местных бюджетов, не снижает потребность в регулирующих доходах.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 3 августа 1984 г. была установлена система прямых отчислений в доходы местных бюджетов налога с оборота по местной промышленности, бытового обслуживания и потребительской кооперации. Их доля в структуре доходов бюджета Свердловской области в прошедшие два года составила 1,6 %. По мнению финансистов, эта мера не оправдала себя, поэтому с 1987 г. действует прежний порядок: налог с оборота направляется в союзный бюджет, а в местный — по проценту, установленному на год в зависимости от потребности в ресурсах.

В качестве другой меры по совершенствованию порядка отчислений от налога с оборота принято обособление его поступлений в местный бюджет в зависимости от розничного товарооборота. Такой подход позволит повысить заинтересован-

ность местных органов управления в увеличении производства необходимых товаров народного потребления, изыскании дополнительных возможностей выпуска продукции за счет внутренних резервов предприятий, разработке предложений по улучшению качества и расширению ассортимента товаров, росту объема платных услуг, оказываемых населению. С этой целью необходимо изучать причины выпуска неходовых, не пользующихся спросом населения товаров, вносить конкретные предложения о прекращении их производства и использовании высвобождающихся основных фондов, материальных и трудовых ресурсов для изготовления товаров, необходимых покупателям, особенно новых, с улучшенными потребительскими свойствами.

Дальнейшее улучшение методов планирования и уплаты налога с оборота во многом зависит от совершенствования ценообразования в народном хозяйстве, экономически более обоснованного построения оптовых и розничных цен, определяющего ту часть накоплений, которая может быть изъята в бюджет в виде налога.

Однако создание хозяйственного механизма, соответствующего хозрасчетным принципам управления территорией, требует более радикальной перестройки формирования местного бюджета. Доходы бюджета должны быть поставлены в зависимость от эффективности региональной экономики. Для этого следует обеспечить увязку величины бюджета от результатов деятельности всех предприятий, расположенных на территории, вне зависимости от их ведомственной подчиненности (об этом говорилось выше), исключить компенсирующую роль поступлений от общегосударственных доходов и налогов безотносительно результатов деятельности территории. Достичь этого можно переводом бюджетного планирования на нормативную основу. Предлагаются различные варианты реализации такого подхода.

В проекте «Общих принципов перестройки руководства экономикой и социальной сферой в союзных республиках на основе расширения их суверенных прав, самоуправления и самофинансирования» рекомендуется отчислять в бюджеты союзных республик часть налога с оборота в твердо фиксированной, единой для союзных республик и устанавливаемой Верховным Советом СССР на долгосрочный период доле от общей суммы налога, поступающего на территорию республики. На тринадцатую пятилетку, определенную переходным периодом, в качестве временной меры предлагается дифференцировать по республикам долю налога с оборота, зачисляемую в их бюджет, с тем, чтобы не разрушать сложившуюся в стартовом году доходную и расходную базу бюджетов. Как показывает практика, предусмотренные меры вполне оправданы. Если ко всем республикам при сложившейся финансовой базе применить единый норматив отчислений от налога с оборота (например 70 %), то по расчетам Госплана РСФСР, получится весьма пестрая, неоднозначная картина с

уровнем доходов бюджетов по различным республикам. Так, утвержденный всем республикам дефицит бюджета по расчетам на 1990 г. изменится следующим образом:

по Российской Федерации — уменьшится с 6,3 млрд. до 4,2 млрд. руб.;

по Узбекистану — возрастет с 400 млн. до 4 млрд. руб.;

по Казахстану — возрастет с 560 млн. до 5,6 млрд. руб.;

по Киргизии — возрастет со 105 млн. до 1,2 млрд. руб.;

по Молдавии — возрастет со 180 млн. до 850 млн. руб.

Значительно возрастет дефицит по Грузии, по Азербайджану — в 4,5 раза. В то же время Украина и Латвия будут иметь излишки денег: Украина — 300 млн. руб., Латвия — 200 млн.

Приведенные данные показывают, что на современном этапе экономического развития и в силу сложившегося уровня финансовой базы республик в случае установления единого размера отчислений от налога с оборота в одних республиках потребуются резко сократить расходы, а в других же, появятся значительные дополнительные ресурсы. Поэтому дифференциация нормативов по регионам на переходный период представляется необходимой.

Для тех республик и регионов, где уровень удовлетворения потребностей в силу объективных причин существенно отстает от среднего по стране и нормативных требований, предлагается использовать систему финансирования из союзного бюджета в виде дотаций и субсидий, устанавливаемых в твердых суммах, и имеющих, как правило, целевой характер.

Такой подход представляется целесообразным. Местные бюджеты должны обеспечивать минимум социальных гарантий развития каждой территории. Однако для стимулирования регионов в интенсивном наращивании собственных источников финансирования затрат на развитие, лучшим использованием субсидий, сокращение неоправданных малоэффективных затрат необходимо обеспечить переход от безвозвратных дотаций к возвратным, т. е. к субсидиям с обязательной уплатой процентов. В качестве кредиторов может выступать государство, другие республики и регионы, банки, отдельные предприятия, располагающие временно свободными финансовыми ресурсами. Такой подход соответствует хозрасчетным принципам ведения хозяйства.

Центральным вопросом управления финансами региона является определение величины нормативов отчислений в местные бюджеты. Целесообразно, на наш взгляд, при определении нормативов формирования местных бюджетов учитывать не только сложившуюся базу, но и объем предстоящих нерешенных задач, а также достигнутый уровень эффективности общественного производства и вклада данного региона в формирование национального дохода. Предпочтение должно быть оказано тем регионам, которые неуклонно повышают свой вклад в решение общегосударственных задач. Представляется целесообразным определить

такой порядок формирования местных бюджетов, союзных республик и местных Советов, при котором стабильный экономический норматив, определяющий разницу между потребностями территории и закрепленными за ней источниками доходов, обеспечивал минимум социальных гарантий развития территории, а средства, заработанные сверх гарантийного минимума, оставались в распоряжение территории для повышения жизненного уровня населения.

Важнейшей проблемой формирования системы финансовых отношений на территории является установление оптимального взаимодействия местных бюджетов с вышестоящими и нижестоящими бюджетами. От права бюджета на источники доходов зависит объем финансовых ресурсов, которыми располагает соответствующий Совет народных депутатов, предопределяется обеспеченность денежными средствами планов развития территориального комплекса.

В настоящее время, когда в печати развернулась широкая дискуссия по вопросам регионального хозрасчета, в частности, по вопросам механизма управления финансами, серьезные расхождения наметились по принципам взаимоотношений территорий с союзным бюджетом. Наметились две принципиально различные позиции по этому вопросу.

Согласно первой — все хозяйства, предприятия, объединения и другие звенья хозяйственной структуры территории должны участвовать в формировании как местного бюджета, бюджета республики, так и общесоюзного, т. е. все предприятия, расположенные на территории, производят отчисления от своей прибыли (дохода) во все виды бюджетов.

Вторая позиция заключается в том, чтобы все предприятия, независимо от их ведомственной принадлежности, вносили все платежи в местный (республиканский) бюджет по месту своего нахождения. Далее каждый из нижестоящих бюджетов перечисляет по нормативу часть своих доходов вышестоящему бюджету: районный, городской — областному, областной — республиканскому, республиканский — союзному. Таким образом, все поступающие на территорию республики доходы являются ее полной собственностью, и она отчисляет от этих доходов в союзный бюджет на финансирование общегосударственных мероприятий.

Обе точки зрения имеют своих активных сторонников и не менее убежденных противников. Первый метод рекомендован официальными органами в проекте «Общих принципов перестройки руководства экономикой и социальной сферой в союзных республиках на основе расширения их суверенных прав, самоуправления и самофинансирования». Вторым подход особенно отстаивается прибалтийскими республиками. По-нашему мнению, первый вариант в большей степени способствует согласованности интересов местных Советов, республики и государства в повышении эффективности хозяйственной деятельности региона, которая

возникает в случае отчислений от прибыли предприятий во все виды бюджетов: местный, республиканский, союзный. Однако для более обоснованного принятия решения в таком важном вопросе было бы целесообразно в экспериментальном порядке апробировать оба подхода с тем, чтобы на практике, а не только теоретически выявить преимущества и недостатки рекомендуемых методов, определить оптимальные условия применения каждого из них.

4.3. РОЛЬ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИИ

Местные бюджеты являются одним из важнейших источников финансирования социально-экономического развития территорий. Наличие у каждого местного Совета самостоятельного бюджета укрепляет его экономическую самостоятельность, позволяет осуществлять хозяйственную деятельность, развивать социальную, производственную инфраструктуру на подведомственной территории, укреплять экономику региона, полнее выявлять и аккумулировать финансовые резервы, активно участвовать в мобилизации и распределении государственных средств.

В ведении местных Советов сосредоточены отрасли хозяйства, связанные с непосредственным обслуживанием населения, а также широкая сеть социально-культурных учреждений. Наибольшая доля расходов из местных бюджетов приходится на социально-культурные мероприятия. Это, в первую очередь, затраты на общее образование, воспитание детей и подростков, подготовку кадров средней квалификации, на содержание культурно-просветительных учреждений, лечебно-профилактических и других учреждений здравоохранения, на осуществление мероприятий по физической культуре и спорту и некоторые другие. Расходы на социально-культурные мероприятия постоянно растут как в абсолютном, так и в относительном выражении. Произошло это в основном за счет роста заработной платы работников просвещения и здравоохранения, увеличения пенсий и других средств социального обеспечения.

Значительное место в составе расходов местных бюджетов занимают ассигнования на народное хозяйство. За счет ассигнований, выделяемых из местных бюджетов на народное хозяйство, осуществляются затраты на капитальные вложения, прирост норматива собственных оборотных средств, операционные и другие расходы по предприятиям и организациям местного подчинения, расходы на благоустройство населенных пунктов, капитальный ремонт жилого фонда, сооружений и т. д. Наибольший удельный вес в этих затратах занимают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и местную промышленность.

Снижение абсолютных размеров, а также доли этих расходов до 22,1 % в 1989 г. против 26,4 % в 1985 г. (см. табл. 5)

Структура расходов местного бюджета Свердловской области, %

Расходы	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.
Народное хозяйство — всего	26,4	26,2	27,4	23,4	22,1
В том числе:					
промстройматериалы	2,2	1,8	1,0	0,4	0,4
агропром	4,5	4,3	4,3	1,2	0,5
жилищно-коммунальное хозяйство	16,1	17,0	18,2	15,8	14,7
торговля и общественное питание	1,9	1,3	1,6	2,5	2,5
другие хозяйственные организации и прочие расходы по народному хозяйству	0,6	0,6	1,0	3,5	4,0
Социально-культурные мероприятия — всего	58,5	57,3	62,6	58,0	63,7
В том числе:					
просвещение	26,2	27,5	29,9	27,9	30,8
здравоохранение	29,6	27,0	29,7	27,7	30,0
социальное обеспечение	2,6	2,7	3,0	2,4	2,9
прочие расходы	3,9	3,0	2,6	2,2	1,8
Управление	1,5	1,4	1,6	1,4	1,3
Фонд непредвиденных расходов облисполкома	0,2				
Средства, переданные республиканскому бюджету	5,2	6,7	2,2	9,3	5,8
Всего расходов	95,5	94,7	96,2	94,3	94,7
Превышение доходов над расходами	1,4	1,3	1,2	3,8	—
Свободные остатки бюджетных средств	0,7	0,5	0,3	0,1	3,5
Плановая оборотная кассовая наличность	2,4	2,2	2,3	1,8	1,8
Резервный фонд Совета Министров РСФСР		1,3			
Баланс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

объясняется сокращением объема госкапвложений в таких отраслях как промстройматериалы, бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. В то же время в два раза возросли расходы на «Другие хозяйственные организации и прочие расходы по народному хозяйству» из-за строительства водоемов, отстойников в г. Свердловске. Снижение «Прочих расходов» вызвано в основном отменой компенсации новобрачным за золотые кольца.

Эффективность использования средств местного бюджета в значительной мере определяется обоснованностью планирования расходной части бюджета. Практика показывает, что размер средств, выделяемых на финансирование социально-экономиче-

ского развития области, планируется по эмпирически сложившимся нормативам без достаточного научного обоснования. Положение усугубляется тем, что величина этого бюджета не достаточно увязана с эффективностью региональной экономики и в значительной мере предопределяется факторами, не зависящими от территории. Это подтверждается сложившейся практикой согласования и утверждения расходов местных бюджетов вышестоящими органами. Анализ опыта показывает, что заявляемая потребность в средствах всегда выше, чем бюджет, утверждаемый вышестоящим органом. Однако, уточненный, т. е. окончательный план, как правило, превышает заявку.

В условиях коренной перестройки в соответствии с постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 17 июля 1987 г. № 819⁴ должны измениться методы планирования расходной части местных бюджетов. Расходы будут планироваться по нормативам длительного действия на базе контрольных показателей, что позволит обеспечить более реальную основу доходов и расходов местного бюджета. Следует отметить, что изменение методологии финансирования доходной части бюджета, переход на нормативную основу повысит требования к расчету расходной части бюджета. Для предотвращения искусственного завышения расходной части бюджета, а значит и норматива отчислений в бюджет от контингента регулирующих доходов территории, необходима научно обоснованная дифференциация уровня затрат на просвещение, здравоохранение и социальное обеспечение по регионам страны.

В связи с вышеназванным постановлением Госкомитету по труду и социальным вопросам вменена в обязанность разработка научно обоснованных социальных нормативов, имеющих важнейшее значение при составлении Комплексной программы социального развития, подготовке предложений к Концепции и Основным направлениям экономического и социального развития СССР на 15 лет и для формирования и использования местных бюджетов⁵. Нормативы должны стать критерием оценки достигнутого уровня развития социальной сферы и регионами, исходя из социальных приоритетов.

Сохраняющаяся территориальная дифференциация обеспеченности населения объектами социального комплекса выдвигает необходимость установления индивидуальных нормативов. «Это позволит,— пишет С. Ситарян,— преодолеть сложившуюся в ряде случаев необоснованную пестроту в потреблении социальных благ по отдельным регионам страны и в то же время уйти от

⁴ О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования // О коренной перестройке управления экономикой. М.: Политиздат, 1987. С. 132—150.

⁵ Об усилении работы по реализации активной социальной политики и повышении роли Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам // О коренной перестройке управления экономикой. М.: Политиздат, 1987. С. 236—252.

соблазна механического уравнивания по критерию фактически сложившегося минимума»⁶. Трудность возникает при определении индивидуальных нормативов производства и потребления услуг. Что должно быть положено в основу их определения? Стремление к выравниванию потребления? Стремление к социальной справедливости? Общесоюзный уровень их потребления?

Эти критерии, будучи достаточно важными, не могут использоваться при установлении индивидуальных нормативов производства и потребления услуг. Наиболее действенной экономической основой региональных нормативов должен стать реальный вклад региона в развитие производственного потенциала страны. Это позволит, во-первых, обеспечить более тесную диалектическую связь производственного и социального развития экономических районов. Чем лучше работает регион, чем больший вклад он вносит в укрепление промышленного и сельскохозяйственного потенциала страны, тем большую часть созданного национального дохода он должен (при единых нормативах) использовать на территориальное социальное развитие. Во-вторых, это поможет оперативнее внедрять хозяйственные начала в развитие социальной сферы региона при реальном (а не словесном) расширении роли местных органов власти. Имея стабильный норматив, рассчитанный, как правило, на пять лет, местные Советы могут реально влиять на производственный процесс, осуществлять его специализацию и кооперирование, решать вопросы оперативного внедрения достижений науки и техники, использовать региональные резервы экономики ресурсов. В-третьих, единый и стабильный норматив позволит поднять заинтересованность региональных (территориальных) органов в производственном и социальном развитии, органически соединить интерес региона и каждого его труженика с потребностями своего общества.

Утверждение единого норматива производства и потребления услуг не снимает вопроса о процессуальном (процедурном) характере его применения на практике. Требуется, в частности, определить: в зависимости от изменения какого показателя (или набора показателей) следует отчислять средства на развитие регионального социального комплекса. От общего объема товарной продукции региона? От национального дохода? От суммы экономики ресурсов? Вопрос этот имеет принципиально важное теоретическое и практическое значение: стимулирующая и мобилизующая роль единых нормативов будет тем выше, чем теснее они будут увязаны с производственным развитием региона, эффективным использованием совокупных ресурсов общества, качества продукции, уровнем удовлетворения общественных потребностей.

Учитывая современное состояние и объективную необходи-

⁶ Ситарян С. Концепция ускорения — политико-экономические аспекты // Коммунист. 1987. № 7. С. 24.

мость ускорения развития социального комплекса, в том числе дальнейшего расширения, реконструкции и технического перевооружения его материально-технической базы, повышается актуальность совершенствования инвестиционной политики, приведения форм и методов управления инвестициями в соответствие с задачами и условиями современного этапа общественного прогресса.

Новые сложные задачи, стоящие перед местными органами управления, должны подкрепляться расширением их прав и возможностей. Следует исключить практику установления большего круга показателей местным Советам со стороны вышестоящих организаций. Это ведет к нарушению их бюджетных прав, ограничению инициативы в изыскании доходов и планировании расходов. Целесообразно представить региональным органам широкие права в использовании бюджетных ресурсов, дать им право самим определять направления своих средств. Местные Советы должны иметь возможность увеличивать расходы (сверх централизованно устанавливаемых норм) на содержание учреждений здравоохранения, образования, культуры, спорта и других, относящихся к сфере социального развития.

Местные Советы сами должны устанавливать расходы на содержание органов власти и управления.

Расширение хозяйственной самостоятельности местных Советов в обязательном порядке предполагает повышение их ответственности за финансовое состояние региона. При этом следует исходить из того, что дополнительно полученные доходы от их деятельности или экономия в расходах полностью должны оставаться в распоряжении местных органов, в то же время потери в доходах и дополнительные расходы не должны компенсироваться из союзного бюджета.

Несмотря на значительный объем финансовых ресурсов, выделяемых из государственного и местного бюджета, как показывает практика, размер их не отвечает возросшим потребностям и развитию местного хозяйства.

В результате возникает необходимость изыскивать финансовые ресурсы на эти цели вне бюджетной системы, т. е. ресурсы предприятий и хозяйственных организаций, как правило, союзного и республиканского подчинения. Использование в широких масштабах средств ведомств приводит к их распылению, неэффективному освоению и повышенной потребности в них, что явно противоречит интенсификации производства, достижению максимального экономического и социального эффекта при минимуме затрат.

В целях концентрации финансовых ресурсов на развитие социально-бытовой инфраструктуры, направления их на наиболее важные в конкретный период участки обслуживания населения и для наиболее эффективного их использования следует увеличить размер бюджетных ассигнований, выделяемых по каналам

местных бюджетов местным Советам на развитие и содержание социальной, производственной инфраструктуры за счет соответствующего уменьшения ассигнований, выделяемых из бюджета министерствами и ведомствами на эти цели.

Наряду с этим необходимо также совершенствовать методы концентрации ресурсов, используемых на развитие социальной и производственной инфраструктуры. В настоящее время практикуется кооперирование средств предприятий под руководством местных Советов для строительства объектов социально-культурного и бытового назначения. Долевое участие является одним из приемлемых способов решения отдельных территориальных проблем, согласованных с отраслями. Однако существует ряд вопросов, требующих решения. Предприятия кооперируют средства только для капитального строительства таких объектов, затем они передают их на содержание местным Советам и практически становятся иждивенцами города. Большинство объектов обслуживающего комплекса возводится за счет средств местного бюджета, на который ложится главная нагрузка финансирования развития местного хозяйства.

В настоящее время в городах происходит передача ведомственного фонда, коммунального хозяйства, детских дошкольных учреждений местным Советам. При этом средства на их содержание предприятия не выделяют, хотя до передачи содержали эти объекты на свои средства. В местных бюджетах отсутствуют достаточные средства на развитие местного хозяйства, что приводит к диспропорции в уровнях развития социально-бытовой инфраструктуры и производственной сферы.

Одним из путей решения этой проблемы является увеличение капитальных вложений за счет привлечения средств и ведомств не только на жилищное строительство, но и развитие социально-бытовой инфраструктуры. Исходя из научно обоснованных норм распределения капитальных вложений на развитие социально-бытовой инфраструктуры территории целесообразно, чтобы предприятия за счет получаемых от вышестоящего ведомства капитальных вложений на жилищное строительство, а также за счет своих фондов социально-культурных мероприятий и жилищного строительства вносили средства в виде долевого участия не только на жилищное строительство, но к этой сумме добавляли средства на культурно-бытовое строительство и на инженерное оборудование и благоустройство. Целесообразно разработать Положение, регламентирующее участие предприятий и хозяйственных организаций, расположенных на территории административно-территориальных единиц, в финансировании развития местного хозяйства. В этой связи заслуживает внимание опыт формирования внебюджетных фондов экономического и социального развития местного хозяйства, в которые должны поступать и откуда могут расходоваться средства сверх бюджетных ассигнований на содержание объектов местного хозяйства.

Фонды развития местного хозяйства могут формироваться за счет сверхплановых доходов, полученных местными Советами в течение текущего года, неиспользованных остатков бюджетных средств за истекшие годы, а также взносов предприятий, расположенных на их территории, на развитие социально-бытовой инфраструктуры. Источником взносов предприятий могут быть их фонды социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, а также полученная ими сверхплановая прибыль. Распорядителем средств фонда должен быть исполком местного Совета, согласующий свои действия по использованию фонда с консультативным общественным органом (например, Советом директоров).

Проблема укрепления финансовой базы местных Советов может и должна решаться за счет привлечения и объединения средств предприятий, расположенных на подведомственной им территории. С этой же целью целесообразно ввести в действие дополнительные источники финансирования развития территории такие, как выпуск местных целевых займов, местных денежно-вещевых лотерей, аукционы-распродажи оборудования, сырья, товаров, пользующихся спросом населения, акционерное привлечение средств населения для развития предприятий местной промышленности, торговли, бытового обслуживания и других отраслей с выплатой дивидендов из прибыли этих предприятий.

Формирование действенного механизма управления денежным обращением и финансами области должно включать также меры по улучшению практики налогообложения, взимания различных платежей, сборов, совершенствованию территориальных аспектов ценообразования и ряд других мер.

Другим важным источником пополнения местного бюджета должны стать отчисления от прибыли учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, переводимых на хозяйственный расчет, в том числе банков. С одной стороны, банки, являясь звеном единой финансовой системы, призваны присущими им методами воздействия на экономику предприятий всемерно содействовать повышению эффективности их работы и тем самым способствовать решению задач территориального развития. С другой стороны, банки, в силу территориальной принадлежности, должны непосредственно участвовать в решении проблем социально-экономического развития регионов. Реализация этого положения будет способствовать переводу банков на хозяйственный расчет. Правомерно, на наш взгляд, ставить вопрос об установлении нормативов отчислений в местный бюджет от прибыли банков. В этих условиях интересы территории и банков будут совпадать. Чем больше прибыли получают банки, тем выше будут возможности для их развития за счет формирования собственных фондов стимулирования и тем больший вклад они смогут внести на финансирование мероприятий регионального назначения.

Таким образом, финансовые ресурсы территории не ограничиваются средствами местного бюджета. Социальное развитие территории кроме того осуществляется за счет отчислений от доходов вышестоящих бюджетов, привлечения и объединения средств предприятий, расположенных на подведомственной местным Советам территории, кредитных средств и прочих финансовых ресурсов.

Множественность источников финансирования экономического и социального развития области объективно обуславливает необходимость координации финансовых отношений на территории. В настоящее время ни один из местных органов управления не располагает полной картиной состояния финансов на территории, тем самым не имеет возможности управлять ими. Не составляется единый комплексный документ, отражающий все ресурсы, используемые на экономическое и социальное развитие области из всех источников финансирования.

Отсутствие координации финансовых отношений на территории предопределяет ряд недостатков в этой сфере деятельности. К их числу можно отнести:

- несбалансированность развития хозяйства на территории, сложность регулирования пропорциональности в развитии производственной и социальной инфраструктуры;

- отсутствие сводного финансового планирования на территории, координации в управлении совокупными финансами области, регулирования их использования;

- неработоспособность механизма управления денежным обращением на территории, обеспечения сбалансированности между доходами и расходами населения;

- отсутствие эффективных экономических рычагов воздействия местных органов управления на предприятия вышестоящего подчинения;

- нарушение устойчивости плановых отчислений в местный бюджет от предприятий вышестоящего подчинения в условиях корректирования плановых заданий;

- отсутствие механизма увязки интересов предприятий вышестоящего подчинения с интересами развития региона, сочетания отраслевого финансового планирования с территориальным.

В этой связи одним из важнейших направлений совершенствования финансовой деятельности на территории является обеспечение финансового планирования. Сводный финансовый баланс должен стать неотъемлемой частью комплексного планирования экономического и социального развития территории.

Разработка сводных финансовых балансов территорий позволит наилучшим образом охватить хозяйственные и финансово-экономические связи в регионе, преодолеть трудности, возникающие в условиях преимущественно отраслевого управления и планирования народного хозяйства. Сводный баланс покажет, в каких размерах и по каким статьям производится мобилиза-

ция ресурсов и на какие мероприятия эти ресурсы направляются.

Отражая совокупность ресурсов и их использование в данном регионе, сводный финансовый баланс даст возможность проследить соответствие между наличием и размерами потребностей в финансовых ресурсах и наметить наиболее целесообразные методы их формирования, а также определить наиболее эффективные пути использования.

Составление территориального сводного финансового плана даст возможность:

- выявить общий объем ресурсов, имеющихся на территории, и направления их использования, достигнуть на этой основе единства в экономическом и социальном развитии региона;

- сбалансировать финансовые и материальные ресурсы, используемые в регионе;

- координировать использование финансовых ресурсов как местных органов, так и предприятий вышестоящего подчинения, эффективно использовать денежные средства, выделенные государством для развития общественного производства и социально-бытовой инфраструктуры в регионе;

- концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального региона;

- изыскивать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий плана экономического и социального развития регионов;

- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов.

При составлении комплексных планов развития отдельных регионов сводный финансовый баланс позволит не только выявить общую потребность в финансовых ресурсах, но и предусмотреть рациональное сочетание отдельных источников, увязать воедино финансовые ресурсы организаций, заинтересованных в выполнении намеченных программ.

В финансовом балансе найдут отражение пропорции социалистического расширенного воспроизводства. Так, для финансовых ресурсов это пропорции между: бюджетами и кредитными ресурсами; чистым доходом и амортизацией; прибылью и налогом с оборота; доходами от производственной и непроизводственной сфер; доходами от социалистического хозяйства и привлеченными средствами населения, доходами государственного и колхозно-кооперативного секторов экономики и др.

В части направлений использования финансовых ресурсов выделяются пропорции между: расходами на производственную и непроизводственную сферы; расходами на народное хозяйство и дотациями; капитальными вложениями и затратами на капитальный ремонт и др.

Важными являются финансовые пропорции, определяющие

соотношение доходной и расходной частей: между доходами от производственной сферы и расходами от нее; привлеченными средствами населения и денежными выплатами ему; капитальными вложениями и их источниками; между доходами и расходами по внешнеэкономическим связям и др.

Для составления сводного финансового плана по области имеются все необходимые предпосылки, разрабатываются пятилетние и более долгосрочные планы комплексного экономического и социального развития, составляются балансы денежных доходов и расходов населения и другие плановые и финансовые расчеты, отражающие различные аспекты развития народного хозяйства области.

Территориальное финансовое планирование методологически основано на тех же общих принципах, что и финансовый план по стране в целом. Однако при этом региональный план имеет особенности, обусловленные рядом факторов. На территории находятся хозяйства различного подчинения: союзного, республиканского и местного, имеются особенности в создании чистого дохода по месту его производства и реализации, в частности, налога с оборота. Нет единого мнения о том, целесообразно ли включать в финансовый план территории (области) финансовые средства предприятий союзного и республиканского подчинения. Отсутствует научно обоснованный механизм сочетания отраслевого и территориального принципов финансового планирования.

Объективная потребность комплексного решения вопросов развития экономики территории независимо от ведомственного подчинения предприятий создает предпосылки для подхода к территориальному финансовому планированию как органической части единого народнохозяйственного и финансового планирования. Сводный финансовый план территории должен составляться по балансовому методу «ресурсы — использование» с их структурной дифференциацией по источникам и направлениям. Наряду со сводным финансовым планом на территории должны разрабатываться частные балансы конкретного назначения.

Для обеспечения сводного финансового планирования, регулирования финансовых отношений на территории области, проведения единой финансовой политики необходимо, на наш взгляд, создать в рамках областного исполнительного комитета Совета народных депутатов подразделение, которое бы осуществляло координацию всей финансовой деятельности в области. Для этого необходимо создать в составе областных исполнительных комитетов (на базе финансовых управлений) отдел сводного финансово-бюджетного планирования и денежного обращения. Целесообразно включить его в состав главного планово-экономического управления. Основное назначение отдела — управление финансами области, координация деятельности всех областных финансовых органов, учреждений банковской системы, отделов и управлений облисполкомов, предприятий и организаций, рас-

положенных на территории области (независимо от их ведомственной подчиненности) в сфере финансово-бюджетного планирования и денежного обращения.

Отдел сводного финансово-бюджетного планирования и денежного обращения при участии территориальных органов финансово-кредитной системы должен выполнять следующие функции: разрабатывать сводный финансовый план развития народного хозяйства области, в котором должна найти отражение динамика движения финансовых ресурсов по всем звеньям единой финансовой системы. При этом целесообразно расширить сферу финансовых отношений, отражаемых в схеме сводного финансового плана: включить ресурсы для краткосрочного кредитования; отразить все резервы страхования, учесть прирост вкладов населения в сберегательные кассы, составляющий значительный источник краткосрочного кредитования Госбанка СССР; отразить прибыль и амортизационные отчисления колхозов и кооперативных организаций (для контроля за эффективностью финансовых затрат на развитие сельского хозяйства).

Сводные финансовые планы должны утверждаться на сессиях областного Совета народных депутатов. Основные показатели этих планов должны входить в состав комплексных пятилетних планов экономического и социального развития области. Составление финансовых планов позволит:

- анализировать ход выполнения сводного финансового плана экономического и социального развития области, подготовки предложений о необходимых мерах по обеспечению его выполнения на предстоящий год;

- обеспечивать координацию и единство всех финансовых планов и на этой основе определять место каждого из них в единой финансовой системе;

- выявлять степень обеспеченности народного хозяйства области необходимыми финансовыми ресурсами, исходя из заданий комплексного плана социально-экономического развития областей;

- обеспечивать достижение балансовой увязки в использовании материальных и финансовых ресурсов;

- разрабатывать балансы денежных доходов и расходов населения и их товарного покрытия;

- рассматривать вопросы совершенствования территориального бюджетно-финансового планирования, перехода к экономическим методам формирования финансов области и разрабатывать предложения по усилению действенности механизма управления финансами на территории;

- обеспечивать участие предприятий, объединений и организаций союзного и республиканского подчинения, расположенных на территории области, в формировании доходов местного бюджета, предназначенных на финансирование развития социальной сферы, благоустройства территории;

разрабатывать стабильные экономические нормативы, устанавливающие зависимость бюджета области от результатов хозяйственной деятельности предприятий, расположенных на территории области, нормативы платы за используемые трудовые и природные ресурсы, загрязнение окружающей среды;

способствовать посредством финансовых рычагов и стимулов развитию кооперации между предприятиями, объединениями и организациями различных отраслей, расположенными на территории области, для совместного выполнения работ, связанных с реконструкцией и техническим перевооружением производства, ускорением научно-технического прогресса, повышением качества продукции, развитием производства товаров народного потребления и оказанием услуг населению, эффективным использованием вторичных ресурсов;

способствовать укреплению действующих и созданию новых кооперативных предприятий и вовлечению населения в производственную деятельность в соответствии с Законом СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности»;

заниматься разработкой условий перехода на экономические методы управления финансами области, перевода на полный хозяйственный расчет и самофинансирование учреждений и служб финансовой системы; обобщать передовой опыт в этой области и разрабатывать рекомендации по дальнейшему совершенствованию финансового механизма в условиях полного хозрасчета и самофинансирования.

В целях совершенствования финансовой деятельности на территории необходимо усилить роль перспективного финансового планирования, вплоть до прогнозирования финансовой политики на 15-летний период; перейти к разработке пятилетних финансовых планов как органической части государственных планов экономического и социального развития народного хозяйства, его отраслей, комплексов и регионов. Требуется обеспечить комплексное совершенствование системы финансовых планов, достичь их единства на всех уровнях управления: предприятие — отрасль — регион — народное хозяйство страны.

В целом перестройка механизма управления финансами на территории в условиях перехода на экономические методы управления, развития региональных хозрасчетных отношений должна дать возможность создать условия, обеспечивающие зависимость между ресурсами, направленными на развитие социальной и производственной инфраструктуры, формирование оптимальных условий для проживания населения, и результатами экономической деятельности предприятий, расположенных на соответствующей территории.

ПЕРЕСТРОЙКА РЕГИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ, САМОУПРАВЛЕНИЯ И САМОФИНАНСИРОВАНИЯ

5.1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЙ ОТРАБОТКИ МЕХАНИЗМА ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ОБЛАСТЕЙ И АВТОНОМНЫХ РЕСПУБЛИК

Кардинальная экономическая реформа выдвинула на первый план проблему перехода к экономическим методам хозяйствования, в том числе в региональной экономике. С 1990 г. в Татарской АССР, Вологодской, Куйбышевской, Кемеровской, Московской, Свердловской, Челябинской, Томской областях проводится экспериментальная отработка механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования.

Основной целью, поставленной экспериментом, является расширение самостоятельности местных Советов народных депутатов, повышения их заинтересованности и ответственности в достижении высоких конечных результатов социально-экономического развития.

К задачам перехода регионов на новые условия хозяйствования отнесены: усиление социальной ориентации в хозяйственной деятельности, оздоровление положения на потребительском рынке, обеспечение динамичного и комплексного развития экономики и социальной сферы в районах, городах и других населенных пунктах области; расширение самостоятельности и ответственности местных Советов народных депутатов, укрепление их материально-финансовой базы на основе принципа зарабатывания средств, наиболее полного и эффективного использования всех ресурсов.

Какими бы скромными на фоне бурно развивающихся политических и социальных процессов не казались бы эти задачи, за ними стоит сложная работа местных Советов по осмыслению и реализации своей роли, как ядра местного самоуправления.

При всех различиях в социально-экономическом развитии у проводящих эксперимент регионов есть общее, что их объединяет. Во всех регионах практически осуществляется основной комплекс мер, обеспечивающий перевод управления экономиче-

ским и социальным развитием и региона, и входящих в его состав территорий на принципы самофинансирования и самоуправления. Отработка этих направлений, уточнение концептуальных положений, внесение корректив в складывающийся механизм регионального самоуправления позволят обеспечить в тринадцатой пятилетке перевод всех регионов страны на региональное самофинансирование.

В качестве особо важных первоочередных мер по переходу на самоуправление областей, районов и городов следует осуществить:

формирование и утверждение в установленном порядке состава местного хозяйства по каждому сельскому, поселковому, районному, городскому Советам народных депутатов и области в целом;

разработку, согласование и утверждение источников и нормативов образования бюджетов сельских, поселковых, районных, городских Советов, областного Совета народных депутатов; формирование и утверждение доходной части указанных бюджетов на 1990 год;

разработку плана первоочередных мероприятий, обеспечивающих существенное возрастание уже в 1990—1991 гг. поступлений денежных средств в местные бюджеты области на основе повышения эффективности производства, рентабельности и прибыльности всех действующих предприятий, создания новых производств, кооперативов, арендных и индивидуальных видов деятельности, коммерческих и финансовых мероприятий;

уточнение приоритетных направлений и утверждение расходов местных бюджетов области на 1990 г. при широкой гласности и общественном обсуждении объемов финансирования за счет этих бюджетов конкретных мероприятий, объектов и программ социального развития;

уточнение сводного финансового баланса области, её районов, городов на 1990 г. с обобщением как бюджетных ресурсов, так и финансовых ресурсов предприятий, учреждений, кооперативов, общественных организаций, граждан;

усиление воздействия местных Советов областей на улучшение наличного денежного оборота, обеспечение платежеспособного спроса населения товарами и услугами: уточнить и утвердить планы конкретных мероприятий на 1990 г., в том числе по максимальному обеспечению платежеспособного спроса населения товарами и услугами;

разработать меры по сбалансированному обеспечению в 1990—1991 гг. безналичного денежного оборота, финансовых ресурсов предприятий и организаций области материальными ресурсами и производственными мощностями подрядных организаций и других исполнителей работ, особенно за счет оптовой торговли и прямых связей.

Экономико-правовой основой самостоятельности территории

является право передачи в аренду на правах пользования предприятиям, организациям, кооперативам, отдельным гражданам, сельскохозяйственным предприятиям, расположенным на территории области, ресурсов территории как части общенародной собственности (земли, ее недр, водоемов, лесных, трудовых ресурсов), а также полное владение, распоряжение коммунальной собственностью и местным хозяйством.

Самостоятельность области проявляется в принятии решений в пределах собственной компетенции, в возможности содействовать развитию и укреплению коммунальной, государственной и кооперативной собственности на средства и результаты производства, а также личной собственности граждан посредством активного внедрения на предприятиях области полного хозрасчета, аренды и подряда, развития кооперативного движения и индивидуальной трудовой деятельности.

Объектами местного хозяйства территории являются:

- объекты производственной и социальной инфраструктуры, возведенные за счет средств местного бюджета, выкупленные, а также безвозмездно переданные местным Советам предприятиями, организациями и гражданами;

- промышленные и сельскохозяйственные предприятия местного подчинения, государственно-кооперативные и акционерные предприятия и организации в объеме местного Совета и его органов на их создание.

Субъектом собственности территории является ее население, от имени которого областной Совет народных депутатов определяет порядок владения, пользования и распоряжения объектами местного хозяйства.

Экономическая самостоятельность области должна обеспечиваться прежде всего путем расширения сферы местного управления деятельностью предприятий и организаций, продукция и услуги которых непосредственно связаны с удовлетворением потребностей населения и местных нужд, а также через производственную, финансово-сбытовую и социально-бытовую деятельность предприятий (объединений), организаций и учреждений государственного, кооперативного сектора, индивидуальную трудовую деятельность и деятельность в личном подсобном хозяйстве, а также через включение деятельности предприятий союзного и республиканского подчинения и решение территориальных проблем.

Свои взаимоотношения с государственными, кооперативными и иными предприятиями и организациями, а также гражданами местные Советы развивают исключительно на экономической основе — через систему налогов, отчислений от прибыли и других экономических рычагов.

В основу эксперимента положен принцип покрытия расходов на социальное развитие области доходами от производственной деятельности предприятий (объединений) местного хозяйства,

прибыли государственных предприятий и организаций союзного и республиканского подчинения, кооперативов, граждан и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Для этого расширен перевод в подчинение местных органов власти предприятий и организаций союзного и республиканского подчинения, работающих преимущественно на местный (территориальный) рынок, с согласия их трудовых коллективов.

Территория должна самостоятельно разрабатывать и утверждать финансовый план, являющийся составной частью государственного плана социального и экономического развития области, кредитный, кассовый план и баланс денежных доходов и расходов населения.

Финансовые ресурсы территории складываются из централизованно выделяемых области средств на социальное развитие, бюджета области и средств предприятий и организаций, кооперативов, граждан на социально-экономическое развитие.

Экономические связи между предприятиями, организациями и учреждениями внутри территории и между территориями реализуются на основе эквивалентного товарного обмена и элементов рыночного механизма.

Производственные и научно-технические связи предприятий и организаций области с предприятиями и организациями других областей и республик основываются на добровольной экономической основе на товарно-денежных отношениях.

Основой территориального самофинансирования местного хозяйства выступает возрастающий самозарабатываемый бюджет области, который формируется и расходует исключительно на нормативной основе посредством отчисления от прибыли предприятий и организаций, расположенных на территории области, налогов и сборов с кооперативов и граждан, общегосударственных налогов и доходов, плата на территориальные ресурсы. В этих же целях создаются внебюджетные и социальные фонды местных Советов как гарантия их целевого расходования на подведомственной территории и повышения заинтересованности местных органов власти в улучшении конечных результатов производственно-хозяйственной деятельности расположенных на территории предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности.

Для всех функционирующих на территории областей предприятий и организаций, их филиалов а также граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и личным подсобным хозяйством, устанавливаются нормативы отчислений, ставки налогов и сборов в бюджет местного Совета по «верообразной» схеме: каждый хозяйствующий субъект производит отчисления в несколько видов бюджетов.

Схема отчислений в бюджеты всех территорий, вступивших в эксперимент, единообразна. Однако нормативы отчислений по каждой территории индивидуальны и обеспечивают стартовый

уровень бюджета территории, сопоставимый с базовым его уровнем в 1989 г. (табл. 6).

Дополнительно полученные доходы или экономия в расходах, включая централизованные капитальные вложения, полностью остаются в распоряжении облисполкомов. Потери в доходах и дополнительные расходы вышестоящим бюджетом не компенсируются. Свободные остатки средств бюджетов в конце года изъятия не подлежат и используются в следующем году на цели, определяемые соответствующим Советом народных депутатов.

Облисполкомы, исполкомы городских и районных Советов народных депутатов самостоятельно определяют направления использования бюджетных средств, состав, размеры и очередность осуществления бюджетных расходов, включая резервный фонд.

Порядок составления и исполнения бюджета областей определяется действующим законодательством СССР и РСФСР с учетом общесоюзных принципов бюджетного планирования и финансирования. Разграничение доходов и расходов бюджета области между областным бюджетом и бюджетами районов и городов определяется решением областных Советов народных депутатов.

Для обеспечения финансовыми ресурсами планируемых мероприятий исполкомы местных Советов народных депутатов областей могут использовать средства бюджетов других территорий на условиях возвратности и платности, а также пользоваться кредитами государственных и коммерческих банков, создавать на добровольной основе специальные, централизованные фонды и фонды общественной инициативы. Устанавливается, что в случае принятия вышестоящими органами решений, в соответствии с которыми увеличиваются расходы или уменьшаются доходы бюджета области, соответствующие средства возмещаются из республиканского или союзного бюджета; при уменьшении расходов или увеличении доходов бюджета области соответствующие суммы передаются в вышестоящие бюджеты.

При принятии местными органами решений, которые влекут уменьшение доходов или увеличение расходов союзного и республиканского бюджета, соответствующие суммы передаются из бюджета области в союзный или республиканский бюджет.

Утвержденный бюджет области в установленные сроки представляется облисполкомом Совету Министров соответствующей союзной республики для включения в состав Государственного бюджета республики.

Облисполкомы самостоятельно за счет собственных финансовых средств:

направляют капитальные вложения на строительство и расширение производственных объектов подведомственного хозяй-

Таблица 6

Норматив отчислений в местные бюджеты, % от общих платежей в бюджет

Статьи дохода	Свердлов- ская обл.	Челябин- ская обл.	Татарская АССР	Кемеровская область	РСФСР
1. Платежи из прибыли (дохода) предприятий и организаций подведомственного хозяйства	100	100	100	100	—
2. Плата за землю, воду, трудовые ресурсы по всем предприятиям и организациям, расположенным на территории области, АССР	100	100	100	100	—
3. Местные налоги и сборы с населения, налоги с кооперативных предприятий и общественных организаций	100	100	100	100	—
4. Доходы от экспорта и таможенные доходы по товарам и услугам, экспортируемым и импортируемым предприятиями и организациями местного подчинения	100	100	100	100	—
5. Незаконно полученная прибыль и суммы штрафов за нарушения государственной дисциплины цен, выявление областной инспекцией (инспекторами по контролю за ценами) и другими местными контролирующими организациями	100	100	100	100	—
6. Выявленные проверки скрытые или заниженные доходы предприятий и организаций, расположенных на территории области, АССР	50	50	50	50	50

Статьи дохода	Свердлов- ская обл.	Челябин- ская обл.	Татарская АССР	Кемеровская область	РСФСР
7. Штрафы, наложенные на предприятия союзного и республиканского подчинения всеми контролирующими и правоохранительными органами за различные нарушения	100	100	100	100	—
8. Другие поступления и платежи, подлежащие зачислению в местные бюджеты в соответствии с законодательством . . .	100	100	100	100	—
9. Платежи из прибыли (дохода) предприятий и организаций союзного и республиканского подчинения . . .	20,0	9,0	9,0	30,0	12,0
10. Налог с оборота, поступающий на территории области, АССР	30,0	51,2	40,0	36,24	71,1
11. Подоходный налог с рабочих и служащих	75,0	100	35,0	100	—
12. Поступления от реализации облигаций Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 г. . . .	50	50	50	50	50

ства и инфраструктуры местного значения, городского транспорта, местных автомобильных дорог, связи и аэропортов, местных воздушных линий, жилых домов, объектов социально-культурного и бытового назначения;

финансируют благоустройство городов и рабочих поселков, содержание и ремонт подведомственного жилищного фонда, местных автомобильных дорог, учреждений здравоохранения, науки, образования и культуры местного подчинения, социального обеспечения, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, ведение лесного хозяйства области;

компенсируют разницу в ценах и дифференцированные над-

бавки на потребляемые в области мясные и молочные продукты, плодоовощные консервы, а также суммы скидок с розничных цен и превышение оптовых цен над розничными. В случае несвоевременного восстановления расходов республиканского бюджета Министерство финансов РСФСР взыскивает соответствующие суммы из местного бюджета в бесспорном порядке;

осуществляют затраты на содержание местных органов власти и управления;

образуют резервный фонд областей;

финансируют другие расходы по экономическому и социальному развитию области.

Природоохранные мероприятия, осуществляемые на территории областей в рамках утвержденных программ, финансируются за счет средств предприятий, организаций, министерств и ведомств, а также местного бюджета.

Расширение экономической самостоятельности областей в вопросах планирования и использования имеющихся на территории финансовых ресурсов требует предоставления областным властям следующих дополнительных прав по мобилизации их на решение территориальных задач:

установление для подведомственных предприятий ставок налога с прибыли, нормативов платы за трудовые ресурсы, землю и воду, неиспользуемые отходы и вторичные ресурсы, за выбросы и сбросы, загрязняющие окружающую среду; предоставлять им в необходимых случаях льготы и скидки. При этом нормативы должны устанавливаться на основе общесоюзной методологии, дифференцироваться в зависимости от экономической оценки земли, водо- и трудообеспеченности.

Для обеспечения экономической стабильности сохраняются на 1990 г. утвержденные в пятилетнем плане предприятиям и организациям союзного подчинения нормативы отчислений от прибыли;

до введения Закона СССР о едином налогообложении самостоятельное установление новых и отмены действующих местных налогов и сборов, определение порядка их введения и отмены, а также установление, исходя из общесоюзных методологических принципов и законодательства СССР и РСФСР, ставок налогов с населения (кроме подоходного налога), налога с доходов (прибыли) кооперативных и других общественных организаций и льгот по этим налогам;

создание внебюджетных фондов за счет привлечения на строго добровольной основе денежных средств предприятий, организаций и отдельных граждан, проведения местных займов, аукционов, денежно-вещевых лотерей, других общественных мероприятий и иных источников, а также сумм, взимаемых с предприятий за загрязнение окружающей среды и некомплексное использование сырья;

участие своими средствами в деятельности предприятий и

организаций, создание финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе.

С 1990 г. облисполкомы разрабатывают сводный кредитный план, в котором предусматриваются объемы кредитных ресурсов для финансирования мероприятий социально-экономического развития областей.

В пределах заработанных средств местные Советы имеют право:

увеличивать расходы (сверх общегосударственного гарантированного уровня) на содержание учреждений здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта;

вводить надбавки и доплаты к должностным окладам работников учреждений здравоохранения, социального обеспечения, народного образования, культуры и других отраслей, содержащихся за счет средств бюджета области;

вводить доплаты к заработной плате, определять системы премирования работников местных органов;

повышать в дополнение к установленному законодательством СССР и РСФСР уровню размеры пособий на детей одиноких матерям, многодетным и малообеспеченным семьям, вводить пособия нетрудоспособным гражданам, устанавливать дополнительные льготы инвалидам и престарелым, определять размеры единовременной помощи нуждающимся гражданам, осуществлять помощь молодым семьям, имеющим детей, а также многодетным матерям.

Облисполкомы самостоятельно на основе единых общегосударственных принципов разрабатывают и утверждают оптовые, закупочные, розничные цены и тарифы на продукцию, товары и услуги, производимые и потребляемые в основном в пределах областей (кроме цен и тарифов, утверждаемых в соответствии с действующим законодательством Советом Министров СССР, Государственным комитетом СССР по ценам, Советом Министров РСФСР, Государственным комитетом РСФСР по ценам, министерствами и ведомствами, предприятиями, кооперативами и общественными организациями).

Облисполкомам выделяются без распределения по отраслям и направлениям предусмотренные в плане на 1990 г. материально-технические ресурсы по номенклатуре продукции, централизованно распределяемой Госпланом СССР и Госсиабом СССР, для предприятий и организаций подведомственного хозяйства на установленные в плане объемы производства промышленной продукции, капитального строительства и капитальных ремонтов.

Для формирования валютного фонда областей расположенные на ее территории и осуществляющие внешнеэкономическую деятельность предприятия и организации местного и республиканского подчинения, отчисляют облисполкомам 25 процентов суммы их валютной выручки (в пределах установленных им нор-

мативов валютных отчислений Совету Министров РСФСР), а предприятия союзного подчинения — 10 процентов средств своих валютных фондов.

Валютный фонд областей используется прежде всего для приобретения оборудования и новых технологий отраслей перерабатывающей промышленности, закупки медицинского оборудования и товаров народного потребления.

В целях расширения хозяйственной самостоятельности органов управления АССР, областей, создания условий для функционирования местного самоуправления Советам Министров АССР, облисполкомам предоставляются права:

самостоятельно решать вопросы организации производства товаров народного потребления и сельскохозяйственной продукции, оказания услуг населению, развития социальной сферы и производственной инфраструктуры областного значения, строительного и агропромышленного комплекса, ведения лесного хозяйства, осуществления природоохранной и других видов деятельности, непосредственно связанных с повседневной жизнью населения области;

учреждать с предприятиями, организациями и кооперативами в установленном порядке на добровольной основе совместные объединения, ассоциации и другие хозяйственные структуры для решения экономических, производственных, социальных и иных вопросов;

выступать в качестве арендодателя предприятий и организаций подведомственного хозяйства;

самостоятельно определять состав и структуру органов управления подведомственным хозяйством, численность их работников и расходы на содержание этих органов в пределах зарплатных средств;

приостанавливать создание новых предприятий и организаций, не согласованное с местными Советами народных депутатов.

Вопросы передачи в ведение областей предприятий и организаций вышестоящего подчинения для расширения и укрепления системы местного хозяйства рассматриваются и решаются в установленном порядке.

План экономического и социального развития областей составляется и утверждается на основе разработанных с участием облисполкомов и доведенных до него исходных данных планирования (государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов).

Министерства и ведомства СССР и союзных республик при доведении исходных данных планирования подведомственным предприятиям, объединениям и организациям, расположенным на территориях областей, одновременно сообщают их облисполкомам.

Разногласия при разработке комплексного плана экономиче-

ского и социального развития области рассматриваются Советом Министров союзной республики с участием заинтересованных министерств и ведомств, а в необходимых случаях — постоянными органами Совета Министров СССР с участием Совета Министров союзной республики.

Комплексный план экономического и социального развития области является совокупностью планов социального и экономического развития городов и районов, которые разрабатываются и утверждаются местными органами управления самостоятельно.

Утвержденный в установленном порядке комплексный план экономического и социального развития области по основным показателям представляется в Совет Министров союзной республики и включается в план республики в полном объеме.

Исполкомам местных Советов народных депутатов областей предоставляется преимущественное право заключать с предприятиями (объединениями), расположенными на территории области, с согласия их трудовых коллективов договоры на выпуск необходимой продукции, оказание услуг, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ с учетом государственного заказа и сложившихся хозяйственных связей. При этом выполнение указанных договоров стимулируется за счет бюджета области.

Для насыщения рынка товарами, организации оптовой торговли (кроме отдельных видов продукции, определяемых законодательством) по согласованию с предприятиями-заготовителями облисполкомы оставляют в своем распоряжении:

весь объем товаров народного потребления, произведенных сверх государственного заказа;

весь объем продукции, произведенной по инициативе местных Советов народных депутатов без привлечения централизованных капитальных вложений и централизованно распределяемых материально-технических ресурсов.

Областям не устанавливается государственный заказ по воспроизводству лесных ресурсов, вводу в действие объектов социально-культурной сферы и коммунального хозяйства, природоохранных объектов, за исключением объектов, имеющих общегосударственное значение. Облисполкомам предоставляется право:

определять самостоятельно направления использования капитальных вложений, формировать и утверждать планы ввода в действие объектов, финансируемых за счет местного бюджета и внебюджетных фондов, утверждать титульные списки на строительство и проектно-изыскательские работы (независимо от сметной стоимости объектов), планы подрядных строительных работ по этим объектам;

налагать санкции, предусмотренные законодательством, на предприятия и организации, которые систематически создают

опасную экологическую обстановку и нарушают установленный режим пользования природными ресурсами, наносят вред памятникам истории, культуры и архитектуры, музеям-заповедникам и национальным природным паркам.

Перестройка территориального управления на принципах самофинансирования и самоуправления — длительный и противоречивый процесс. Есть опасения, что территориальный хозрасчет будет подталкивать к территориальной замкнутости, своеобразной автаркии, стремлению решать все хозяйственные, производственные вопросы исключительно с позиций территории. Некоторые видят в этом чуть ли не главное преимущество и цель введения территориального хозрасчета. На деле же так быть не должно. Территориальный хозрасчет призван способствовать развитию и углублению как внутриобластных производственно-экономических связей, так и межрегиональных взаимоотношений с другими областями и республиками страны, а также с зарубежными странами с учетом специализации территории и ее экспортными возможностями.

Особенности же специализации промышленного комплекса таковы, что продукция предприятий областей имеет многие тысячи потребителей во всех регионах страны и за рубежом.

С другой стороны, предприятия сами являются потребителями многих видов сырья, топлива, комплектующих изделий, оборудования, поставляемых из других регионов страны. Свернуть, разорвать сложившиеся экономические связи не только невозможно, но было бы губительным для экономики и социального развития областей. В еще большей мере важны связи по товарам народного потребления, продовольствию.

Так что об автаркии, замкнутости, местничестве эгоизме не может быть и речи. Наоборот, финансовое, экономическое благополучие в немалой мере зависит от устойчивости связей, надежности поставщиков и рынка сбыта продукции.

Несомненно, в условиях самофинансирования простой товарообмен должен преобразовываться в более прогрессивные экономические формы — прямые долгосрочные договоры, совместную научно-техническую и производственную деятельность, кооперирование. Так, например, расширение экспортных связей Свердловской области позволит образовать валютный фонд области в размере 40—50 млн. валютных рублей, следовательно до 15 млн. валютных рублей можно использовать на программы социального развития.

Создание в областях хозрасчетных фирм для реализации и межтерриториального обмена продукции, организация оптовой торговли средствами производства и товарами за счет ресурсов межрегионального обмена, внешнеэкономических связей и децентрализованных закупок при активной помощи территориальных органов Госсиаба СССР, Торгово-промышленной палаты СССР и других организаций позволит внедрять прогрессивные

формы перехода на территориальные хозрасчетные отношения.

Таким образом, развитие, а не сужение межрегиональных связей на экономической основе, на принципах хозяйственного расчета — важный резерв повышения эффективности производства, укрепления финансовых ресурсов, роста благосостояния населения областей при одновременном возрастании вклада в социально-экономическое развитие страны.

Все названное потребует целенаправленной работы по повышению экономических знаний всеми руководящими кадрами областей, привлечения к экономической и управленческой работе инициативных и высококвалифицированных работников, активной помощи науки.

Необходимо создать организационные предпосылки для надежного функционирования нового хозяйственного механизма. Следует ускорить формирование отвечающей новым принципам хозяйствования структуры управления как на уровне областей, так и на уровне городов, районов, городских и сельских поселков. Это связано с приданием нового облика всей системе местных Советов.

Предстоит создание президиумов областных Советов народных депутатов и президиумов городских и районных Советов с соответствующими аппаратами. Статус постоянно действующих должны обрести депутатские комиссии и депутатские группы, в практике работы которых новым моментом может явиться привлечение к ней на продолжительные сроки депутатов с освобождением от производственных и служебных обязанностей.

Ряд комиссий целесообразно будет объединить с представителями общественных организаций и соответствующих учреждений и образовывать объединенные общественно-государственные органы управления отдельными экономическими и социальными сферами области, города, района. Такими могут явиться областной Совет по культуре, областной Совет по народному образованию и некоторые другие советы или комитеты. Возможно придание большей общественной направленности органам управления агропромышленным комплексом.

В новой структуре местных Советов может существенно возрасти значение производственно-территориальных и территориальных депутатских групп с объединением в них народных депутатов Советов разного уровня.

Президиумы Советов примут на себя значительную часть функций, которые в настоящее время выполняют исполкомы местных Советов. Этим самым созданы условия для преобразования исполкомов в органы непосредственного руководства и оперативного управления производственными и социальными формированиями и учреждениями местного подчинения. Ядром управленческой структуры облисполкома должно стать Главное планово-экономическое управление (ГлавПЭУ). Именно оно должно возглавить стратегическое планирование экономическо-

го и социального развития области, разработку и реализацию принципов хозяйственного расчета и самофинансирования в развитии области.

В ближайшее время предстоит принять под непосредственное управление местных органов значительное число предприятий от союзных и республиканских министерств. Это существенно укрепит финансовую базу и самостоятельность местных Советов.

Предстоит осуществить создание ряда новых территориальных структур: межотраслевых объединений, акционерных обществ, государственно-кооперативных формирований, которое должно осуществляться в соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении) и Законом о кооперации в СССР при активном содействии местных Советов.

Важным для укрепления экономических отношений местных Советов с предприятиями союзного и республиканского подчинения является дальнейшее укрепление и развитие производственных объединений, преобразование многих из них в объединения типа «концерн», а также создание развитой структуры банков (включая коммерческие, акционерные и аудиторские банки), органов материально-технического снабжения и других организационно-управленческих структур.

Реализация предлагаемой системы мер позволит перейти на принципы территориального самофинансирования, проверить опытом действенность Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве, подготовить переход союзных республик, в том числе и РСФСР, к экономически самостоятельному управлению.

5.2. КОНЦЕПЦИЯ ПЕРЕХОДА РСФСР К САМОУПРАВЛЕНИЮ И САМОФИНАНСИРОВАНИЮ

В соответствии с Конституцией СССР Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика является суверенным государством, которое объединилось с другими республиками в Союз Советских Социалистических Республик и осуществляет в его составе самостоятельную экономическую, социальную и культурную политику.

РСФСР располагает мощным экономическим, научно-техническим, демографическим и культурным потенциалом, значительная часть которого используется для решения общесоюзных задач. Ее доля в валовом национальном продукте страны составляет 62 процента. По уровню производительности общественного труда республика находится на третьем месте в стране.

Республика, поставляя в общесоюзные фонды основную часть нефти, газа, продуктов их переработки, цемента, леса, химических материалов и других продуктов, занимает стержневое положение в едином народнохозяйственном комплексе и играет консолидирующую роль в формировании политической и эко-

номической системы страны. В РСФСР сложилась своеобразная структура народного хозяйства с высокой долей капиталоемких отраслей тяжелой промышленности союзного подчинения, которая предопределяет повышенную долю фонда накопления в национальном доходе.

В межреспубликанском обмене республика несет существенные потери из-за заниженных цен на топливо, лес, металлы. По данным Госкомстата СССР в 1987 г. сальдо межреспубликанского обмена РСФСР во внутренних ценах было положительным и составляло 3,6 млрд. рублей, тогда как в мировых ценах вывоз из РСФСР превышал ввоз из других союзных республик на 28,5 млрд. руб. Вследствие этого в республике сужаются возможности для направления средств на развитие социальной сферы. РСФСР занимает последнее место среди союзных республик по удельному весу в национальном доходе расходов на социальные нужды, восьмое — по обеспеченности жильем, седьмое — по объему реализации бытовых услуг в расчете на душу населения, шестое — по расходам из бюджета республики в расчете на одного жителя.

Действующая система управления, при которой союзные республики не имеют необходимых прав для своего развития, сохраняет эти неблагоприятные условия.

Для кардинального изменения сложившегося положения необходимо в полной мере реализовать экономические и политические права РСФСР, предусмотренные Конституцией. Суверенитет республики будет способствовать эффективному использованию ее социально-экономического потенциала и интеграции Российской Федерации в единый народнохозяйственный комплекс на новой экономической и правовой основе.

При создании нового механизма на территории Российской Федерации, определении цели и задач ее развития необходимо учитывать:

значительную территориальную дифференциацию природно-климатических условий, ресурсного потенциала регионов;

существенные различия достигнутого уровня экономического и социального развития регионов (дифференциация душевых показателей в разрезе АССР, краев, областей РСФСР в 1987 г. составляла: по выпуску промышленной продукции — 9,4 раза, валовой сельскохозяйственной продукции — 15,5 раза, товаров народного потребления — 16,5 раза, розничному товарообороту — 3,8 раза, уровням загрязнения природной среды — более чем 100 раз), а также наличие крупных зон и регионов с обостренными и критическими ситуациями в социально-экономическом развитии и экологической обстановке, требующими проведения экстренных мер по их разрешению (Нечерноземная зона, Брянская, Кемеровская, Челябинская области, Север Тюменской области и др.);

сложное административно-территориальное деление (в состав

РСФСР входят 16 автономных республик, 5 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краев, 49 областей, 1637 районов, 1034 городов, 2187 поселков городского типа, 23 197 сельсоветов; на территории республики расположены 11 крупных экономических районов СССР);

заметное влияние национального фактора на развитие отдельных административно-территориальных единиц (в РСФСР проживают более 100 национальностей и народностей, большинство из которых не имеют своих национальных государственных образований), этно-культурные различия регионов, не входящих в национальные административные образования.

Конечной целью суверенного социально-экономического развития РСФСР является повышение уровня жизни ее населения на основе:

социальной переориентации народнохозяйственного комплекса республики, структурной диверсификации экономики, существенного сдвига всех отраслей экономики в пользу развития социально ориентированных отраслей;

интенсификации производства, повышения его эффективности путем внедрения достижений научно-технического прогресса;

усиления интеграционных процессов и активного использования преимуществ внутрисююзного и внутриреспубликанского разделения и кооперации труда, увеличения вклада республики и каждого из входящих в ее состав автономного формирования, края, области в осуществление общереспубликанских и общегосударственных задач;

рационального размещения производительных сил и комплексного развития регионов, осуществления дифференцированного регулирования и стимулирования реакций регионов различного типа на хозяйственные условия (нового хозяйственного освоения индустриально слабо развитых, промышленно депрессивных районов, районов экологически предкатастрофных с высокой концентрацией производства и населения и др.);

перестройки хозяйственного механизма и организационных структур управления, совершенствования экономических методов управления, создания необходимых условий для высокоэффективной деятельности всех расположенных в республике предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, при строгом соблюдении их хозяйственных прав, предусмотренных Законом СССР о социалистическом предприятии, другими правовыми актами СССР и РСФСР;

всемерного содействия развитию и равноправному функционированию предприятий, производств и организаций, основанных как на общенародной (государственной) собственности в ее различных уровнях, формах и сочетаниях, так и на арендной, кооперативной, коллективной (в том числе акционерной), общественной, коммунальной, личной трудовой и смешанных формах

собственности (в том числе межреспубликанской, межрегиональной, совместной с иностранной);

укрепления финансово-хозяйственной базы местного самоуправления, развертывания инициативы Советов народных депутатов и обеспечения широкого участия населения в решениях местных вопросов экономического и социального развития.

Реализация Концепции экономического суверенитета РСФСР призвана обеспечить гражданам России:

повышение качества жизни, всестороннее развитие личности всех граждан Российской Федерации;

гармоничное развитие всех наций и народностей, проживающих на территории республики;

ликвидацию неоправданных различий в уровнях социально-экономического развития регионов республики;

воссоздание и поддержание экологически чистой окружающей среды, здоровых и безопасных условий жизни и труда.

Решение всех этих задач возможно путем создания современной высокоэффективной экономики, функционирующей на основе сочетания государственного регулирования и самоуправления хозяйственных единиц, активно участвующих в интеграционных процессах в рамках единого народнохозяйственного комплекса страны и мировой экономической системы.

Экономический суверенитет заключается в самостоятельном решении республикой всех вопросов ее экономического и социального развития. Он базируется на праве РСФСР самостоятельно распоряжаться в пределах ее границ всеми ресурсами и созданным экономическим потенциалом.

Концепция экономического суверенитета РСФСР исходит из необходимости коренного изменения системы управления народным хозяйством республики, перехода на использование преимущественно экономических методов регулирования, сокращения сферы директивного руководства экономикой, развития рыночных отношений.

Принципальным является положение о реализации многообразных подходов к экономическому суверенитету в разных союзных республиках с учетом специфики каждой из них, при единых исходных принципах функционирования Союза ССР в целом. Это будет способствовать экономической и политической консолидации союзных республик в рамках СССР и препятствовать возникновению сепаратистских тенденций.

Основным принципом реализации экономического суверенитета РСФСР является самоуправление, то есть право республики самостоятельно определять развитие производительных сил в целях повышения уровня жизни населения. Расширенное воспроизводство на территории РСФСР осуществляется на основе самофинансирования, что создает заинтересованность республики и ее регионов в повышении уровня эффективности народного хозяйства.

Суверенная РСФСР является составной частью единого народнохозяйственного комплекса страны. Ее отношения с Союзом ССР исходит из участия республики в общесоюзном разделении труда на принципах экономической заинтересованности. Экономический центр в лице Союза ССР создает условия входящим в его состав союзным республикам и, в частности, РСФСР для интеграции их хозяйственной деятельности и эффективного выполнения общегосударственных функций.

Российская Федерация самостоятельно определяет партнеров в своих взаимоотношениях с союзными республиками и зарубежными странами.

Суверенитет РСФСР сочетается с расширением экономической самостоятельности входящих в ее состав национальных и административно-территориальных образований, усилением ответственности Советов народных депутатов всех уровней за комплексное социально-экономическое развитие территории. При этом осуществляется перераспределение функций управления между республикой и ее регионами в пользу последних.

В соответствии с принципами экономического суверенитета состав и структура органов государственного управления РСФСР, их полномочия, численность работников и расходы на содержание аппарата этих органов определяются самой республикой.

На территории РСФСР равноправно сосуществуют и развиваются различные формы собственности, предусматриваемые законодательствами Союза ССР и РСФСР. Государство обеспечивает правовую защиту всех видов собственности.

К государственной собственности РСФСР, входящих в ее состав автономных республик, относятся земля, ее недра, лесные, водные и другие природные ресурсы.

РСФСР предоставляется право передавать принадлежащие ей природные ресурсы на возмездной основе в пользование Союзу ССР, другим союзным республикам, входящим в состав РСФСР административно-территориальным единицам и устанавливать квоты на их использование.

Средства производства и объекты социальной инфраструктуры в республике могут находиться в государственной, коллективной собственности и собственности отдельных граждан.

К собственности местных Советов народных депутатов относятся закрепленные за ними природные ресурсы, объекты производственной и социальной инфраструктуры, обеспечивающие социально-экономическое развитие территории.

Средства производства, находящиеся в собственности граждан, составляют основу индивидуального производства — крестьянского (фермерского) хозяйства, предпринимательства в сфере кустарного производства, народных промыслов, торговли и обслуживания. Использование этих средств производства не

должно наносить ущерба общественным интересам и использоваться для эксплуатации наемного труда.

На территории РСФСР с ее согласия на договорной основе могут размещаться объекты собственности Союза ССР (оборонные объекты, объекты производственной инфраструктуры общесоюзного значения и др.), а также других союзных республик, зарубежных государств, их юридических лиц и граждан.

РСФСР самостоятельно формирует систему управления экономическим и социальным развитием республики с учетом союзного законодательства.

Многообразие форм собственности является объективной основой развития современного высокоэффективного хозяйственного механизма. Важнейшими положениями такого механизма являются:

- осуществление экономической политики государства, обеспечивающей приоритеты решения социальных задач, единство народнохозяйственного комплекса страны путем создания экономических условий для интеграции хозяйственной деятельности предприятий и регионов;

- переход к использованию преимущественно экономических методов регулирования, сужение сферы прямого директивного воздействия на социально-экономическое развитие;

- последовательная демократизация управления, предусматривающая децентрализацию отраслевого и территориального управления;

- централизованное воздействие на экономические интересы участников общественного производства, стимулирование социалистической предприимчивости и инициативы;

- развитие конкуренции между товаропроизводителями, принятие антимонопольных мер.

РСФСР обеспечивает хозяйственную самостоятельность всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на ее территории вне зависимости от форм собственности. При этом предполагается постепенный отказ от ведомственного управления отраслями народного хозяйства.

Функции государственных органов управления экономикой в республике будут заключаться в создании предприятиям, расположенным на территории РСФСР, благоприятных условий для функционирования и развития, установления внутри- и межреспубликанских экономических отношений, а также экономических связей с зарубежными партнерами.

Управление экономическим развитием основывается на гармоничном сочетании методов прямого и косвенного воздействия с постепенным усилением роли последних. Регулирование хозяйственной деятельности в республике осуществляется путем применения системы налогообложения, экономических нормативов и других рычагов и стимулов. С их помощью должна обеспечиваться такая направленность экономических интересов, ко-

торая способствовала бы наиболее полному удовлетворению общественных и личных потребностей, эффективному использованию ресурсов, улучшению состояния окружающей среды.

РСФСР проводит единую налоговую политику с целью сочетания интересов государства, предприятий, организаций и различных слоев населения, стимулирования деловой активности всех хозяйствующих субъектов.

Важным инструментом экономической политики в республике должна стать система ценообразования, для чего необходимо в ближайшее время разработать и реализовать комплекс мер по кардинальной реформе ценообразования с учетом целей и задач формирования социалистического рынка, оптимального сочетания интересов государства, регионов, предприятий, организаций, различных слоев населения, стимулирования экономической активности хозяйствующих субъектов.

Органы государственной власти и управления РСФСР устанавливают порядок разработки и утверждения оптовых, закупочных, розничных цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, производимые и потребляемые в основном в пределах республики.

В РСФСР используются государственные твердые (фиксированные) цены, устанавливаемые на важнейшие в социально-экономическом отношении товары и услуги; лимитные цены; договорные и рыночные цены, которые формируются в соответствии со спросом и предложением.

Необходимым звеном системы управления в РСФСР является планирование. Государственный план РСФСР должен быть направлен на укрепление экономической самостоятельности республики и усиление ее участия в общесоюзном разделении труда. В нем должны быть обоснованы цель и направления экономического и социального развития республики и ее регионов (темпы и пропорции общественного производства, приоритеты развития отраслевой и территорий и др.), с учетом участия республики в общесоюзном разделении труда.

В системе планового регулирования выделяются три способа экономического воздействия:

централизованное планирование производственной деятельности важнейших отраслей народного хозяйства при соблюдении в этой сфере стабильных государственных цен и тарифов;

направляющее планирование, активно использующее экономические рычаги и стимулы (цены, налоги, кредиты и т. д.);

государственное регулирование рыночных отношений (через налоги, дотации и цены и т. д.).

Министерства и ведомства СССР при доведении исходных данных планирования до предприятий, объединений и организаций союзного подчинения одновременно сообщают их Совету Министров РСФСР для определения основных задач и пропорций развития народного хозяйства республики и ее участия в

формировании единого народнохозяйственного комплекса страны. Предприятия, исходя из принятых государственных заказов и заключенных хозяйственных договоров, самостоятельно разрабатывают, утверждают планы деятельности и направляют их в Советы народных депутатов по месту расположения для согласования и учета в сводных территориальных планах и балансах.

Советы Министров автономных республик, местные Советы народных депутатов соответственно разрабатывают планы экономического и социального развития автономных республик, краев и областей, городов и районов, используя при этом планы предприятий, объединений и организаций и исходные данные планирования, получаемые от Госплана РСФСР.

Советы народных депутатов, расположенные на территории РСФСР, в соответствии с Законом СССР об общих началах местного самоуправления и местном хозяйстве обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие подведомственных территорий на основе развития местного хозяйства, расширения своей финансовой базы, а также координации хозяйственной деятельности объединений, предприятий, организаций, расположенных на их территориях.

К компетенции республики относятся:

самостоятельное решение вопросов, связанных с проектированием и строительством объектов непроизводственного назначения, независимо от их сметной стоимости и ведомственной подчиненности, за исключением общесоюзных программ, финансирование которых должно осуществляться и за счет союзного бюджета;

формирование планов жилищного, коммунального и социально-культурного строительства за счет всех источников финансирования в разрезе территорий для всех заказчиков;

самостоятельное решение вопросов организации высших учебных заведений и подготовки кадров. Высшие учебные заведения, находящиеся на территории РСФСР, в основном передаются в республиканское подчинение. Подготовка кадров в высших и средних специальных учебных заведениях, профессионально-технических училищ осуществляется на основе свободного выбора молодежью, всеми гражданами профессий и специальностей, форм обучения (очной дневной, вечерней, заочной) и поступления в учебное заведение на конкурсной основе и профессионального отбора. Должна также получить развитие целевая подготовка кадров по договорам с предприятиями и организациями с возмещением ими затрат учебных заведений. Граждане других союзных республик пользуются равными с гражданами РСФСР правами при поступлении в учебное заведение РСФСР и несут равные обязанности в части распределения на работу. РСФСР осуществляет также целевую подготовку кадров в своих учебных заведениях по договорам с соответствующими союзными республиками;

создание республиканской телевизионной и радиовещатель-
ной программ, издательств, газет и журналов.

Определение стратегии развития и размещения производи-
тельных сил является суверенным правом Российской Федера-
ции. Она направлена на более эффективное и рациональное ис-
пользование материалов, трудовых и финансовых ресурсов рес-
публики, сохранение и улучшение природной среды, постоянное
совершенствование производственного и научно-технического
потенциала, повышение эффективности экономики и рост вкла-
да республики в народнохозяйственный комплекс СССР.

Развитие и размещение производительных сил осуществля-
ется на основе договорных отношений между Российской Фе-
дерацией и союзными, республиканскими (других союзных рес-
публик) предприятиями, объединениями, ассоциациями, кон-
цернами; РСФСР на хозрасчетной основе обеспечивает необхо-
димые условия жизнедеятельности предприятий, находящихся
на ее территории. Порядок и условия размещения производи-
тельных сил на территории республики определяется в соответ-
ствии с законодательствами СССР и РСФСР.

При решении конкретных вопросов размещения производи-
тельных сил между исполнительными органами автономных
республик и местных Советов народных депутатов, с одной сто-
роны, и заказчиками, наметившими осуществить строительство,
расширение и реконструкцию объектов,— с другой, заключаю-
тся договоры, в которых определяются соответствующие обяза-
тельства сторон. Порядок и формы заключения указанных до-
говоров определяет Совет Министров РСФСР.

Научно-технический прогресс является важнейшим фактором
эффективного развития народного хозяйства республики. Рос-
сийская Федерация разрабатывает и осуществляет меры по
формированию и проведению единой научно-технической поли-
тики, определению приоритетных направлений научных иссле-
дований и совершенствованию организации науки и научного
обслуживания, координирует научные исследования и разработ-
ки, выполняемые в научно-исследовательских, проектно-кон-
структорских и технологических организациях отраслей народного
хозяйства и высшей школы, способствует интеграции республи-
канской науки с наукой других союзных республик, развитию
международных научно-технических связей, ускоренному внед-
рению новой техники и технологии с учетом региональных осо-
бенностей развития производительных сил республики. Для ре-
шения научно-технических проблем важное значение имеет со-
здаваемая Российская Академия наук.

Управление научно-техническим прогрессом осуществляется
преимущественно на основе программно-целевых подходов, ори-
ентированных на конечные социально-экономические результаты.

Центральное место в совершенствовании хозяйственного ме-
ханизма научно-технического прогресса отводится созданию си-

стемы экономического стимулирования восприимчивости предприятий к нововведениям. В этих целях используются такие рычаги экономического воздействия как целевые субсидии и льготные кредиты предприятиям, осуществляющим техническое перевооружение, частичное покрытие их рискованных инвестиций в науку и технику, налоговые и другие льготы при освоении принципиально новой техники и продукции, а также экономическое принуждение по отношению к предприятиям, выпускающимустарелую малозффективную продукцию, через увеличение ставок налога на прибыль, развитие конкуренции. Важной задачей является создание условий, заинтересовывающих предприятия в повышении качества и конкурентоспособности продукции.

При Совете Министров РСФСР, Советах Министров АССР, крайисполкомах и облнсполкомах целесообразно создание фондов поддержки научно-технического инвестирования, формируемых из бюджетных и внебюджетных источников. Широкое распространение получит практика финансирования научно-технических мероприятий (особенно прикладного характера) за счет кредитов коммерческих инвестиционных банков.

РСФСР определяет для всех предприятий, независимо от их подчиненности, экономические и экологические нормативы пользования ресурсами, извлечения и переработки природного сырья, а также дифференцированные по регионам нормативы платы, исключающие негативное воздействие на окружающую среду.

Республиканские и местные органы по охране природы в пределах их компетенции вправе:

налагать запреты на строительство, реконструкцию или расширение объектов промышленного или иного назначения, проведение работ по эксплуатации природных ресурсов и других работ, осуществляемых с нарушением природоохранительного законодательства, а также приостанавливать работу промышленных и других предприятий независимо от их подчиненности, нарушающих нормы и правила охраны окружающей среды и создающих опасную экологическую обстановку;

предъявлять исски к предприятиям и организациям, а также советским и иностранным гражданам по возмещению ущерба, причиненного загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов.

Главной целью развития внешнеэкономических связей РСФСР является их содействие решению социально-экономических задач республики.

Республиканские и местные органы государственной власти РСФСР имеют право заключать международные экономические и научно-технические соглашения и договоры в соответствии с законодательством СССР и РСФСР.

В РСФСР и ее регионах образуются валютные фонды за счет нормативных отчислений от валютной выручки предприя-

тий, доходов от иностранного туризма, прибрежной и приграничной торговли, а также валютных поступлений от республиканских внешнеторговых организаций, совместных предприятий и других юридических и физических лиц, действующих на территории республики и ее регионов.

Финансовые ресурсы Российской Федерации формируются за счет средств Государственного бюджета республики, внебюджетных фондов, части доходов и средств государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, расположенных на ее территории, средств населения, а также кредитов банка.

Государственный бюджет Российской Федерации, концентрирующий основные финансовые ресурсы республики, состоит из республиканского бюджета и самостоятельных бюджетов местных органов самоуправления.

Расширяются права Российской Федерации в налоговой политике. К компетенции республики относятся налоговые и неналоговые платежи и сборы (включая подоходный налог с рабочих и служащих, платежи за природные и трудовые ресурсы, экономические санкции), не затрагивающие общесоюзные интересы и интересы других союзных республик.

Система налогообложения в республике основывается на общесоюзной методологии и сохранении единой системы налогообложения в СССР. Общереспубликанские налоги едины на всей территории республики, местные — на территории соответствующего Совета народных депутатов, имеющего право вводить различные местные налоги и сборы.

К общесоюзным доходам и налогам относятся налог с оборота (налог на добавленную стоимость) и платежи (налог) из прибыли предприятий союзного подчинения. Республика имеет право увеличивать (уменьшать) установленные ставки этих платежей в порядке и пределах, предоставленных союзным законодательством.

Разграничение налогов и платежей, поступающих на территории республики, между республиканским бюджетом РСФСР и бюджетами АССР и местными бюджетами определяется Верховным Советом РСФСР в соответствии с законодательством СССР.

Российская Федерация самостоятельно определяет направления использования средств, состав, размеры и очередность расходов бюджета, включая резервные фонды. Республиканский бюджет РСФСР, бюджеты АССР, местные бюджеты определяются соответствующими Советами самостоятельно после открытого обсуждения бюджетов. После утверждения они представляются в вышестоящие органы для включения в соответствующие бюджеты и Государственные бюджеты РСФСР и СССР.

Для ускоренного осуществления первоочередных неотложных мероприятий по освоению районов Крайнего Севера, Дальнего

Востока и Сибири и охране окружающей среды в районах с повышенной экологической опасностью необходимо принять комплекс программ и формирование в республике фонда регионального развития для их финансового обеспечения. Учитывая общегосударственную значимость указанных программ, фонд регионального развития должен формироваться за счет средств союзного бюджета и бюджета республики, целевых взносов предприятий и организаций, независимо от ведомственной подчиненности, на территории республики из их хозрасчетного дохода, а также добровольных взносов, включая население.

В республике необходимо создание и других социальных фондов, в частности, для возмещения части затрат на выравнивание жизненного уровня в отдельных регионах для обеспечения гарантированного социального минимума.

Развитие товарно-денежных отношений, экономических форм методов управления и регулирования выдвигает необходимость перестройки банковской системы. При сохранении общесоюзного централизованного управления денежно-кредитной и эмиссионной политикой предусматривается двухуровневое построение банковской системы в республике, состоящей из Российского республиканского банка Госбанка СССР и его учреждений на местах (первый уровень) и широкой сети коммерческих, кооперативных, акционерных и других кредитных учреждений (второй уровень), с поэтапной трансформацией государственных специализированных банков в коммерческие банки на акционерной основе.

Концепцией предусматривается постепенность перехода РСФСР к экономическому суверенитету. На первом этапе (1991—1992 годы) должны быть расширены права и ответственность республики в области управления социально-экономическими процессами на своей территории, в первую очередь, за счет передачи в республиканское подчинение предприятий и организаций, удовлетворяющих преимущественно потребности республики в средствах производства, товарах народного потребления и услугах (в результате доля подведомственного хозяйства в составе совокупного общественного продукта республики повысится с 43 до 78 процентов).

Должен быть изменен порядок формирования и использования средств государственного бюджета РСФСР, отработаны элементы хозяйственного механизма, создаваемого в соответствии с новыми системообразующими законами.

Одновременно предусматривается наделение дополнительными правами входящих в состав республики регионов и завершение перевода их на принципы самоуправления и самофинансирования, включая территории поселковых и сельских Советов, городов и районов.

Второй этап (с 1993 года) завершается созданием целостной системы управления всем народнохозяйственным комплек-

сом республики. В условиях рыночных отношений основная часть предприятий выходит из ведомственного подчинения и получает полную хозяйственную самостоятельность. РСФСР приобретает устойчивую материальную и финансовую базу, позволяющую решать весь комплекс задач ее социально-экономического развития.

Экономический суверенитет РСФСР обеспечит гармоничное развитие ее производительных сил и производственных отношений, будет способствовать свободному и равноправному развитию всех наций и народностей, проживающих на ее территории, возрастанию авторитета России, усилению ее консолидирующей роли в объединении деятельности всех союзных республик для ускорения продвижения Союза ССР по пути строительства гуманного социализма.

5.3. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РЫНКА СРЕДСТВ ПРОИЗВОДСТВА

Прежде чем рассмотреть вопросы формирования территориального рынка вообще и территориального рынка средств производства в частности следует понять природу образования в масштабах страны единого экономического пространства. В этой связи, как правило, освещаются политические и организационные аспекты образования и переустройства союзного государства. Вместе с тем «удержание» республик и территорий в едином государственном организме происходит прежде всего за счет действия экономических центростремительных сил. Природа этих сил объективна и состоит в том, что переход от форм хозяйствования в рамках отдельных не взаимодействующих территорий к хозяйствованию в рамках объединения территориальных систем связан с получением дополнительного интегрального эффекта, который возникает как результат осуществления межтерриториальной специализации производства, дополняемой процессами кооперации в использовании ресурсов в экономическом пространстве страны.

В условиях капиталистического способа хозяйствования центростремительное тяготение территорий к развитию в единой хозяйственной системе наиболее отчетливо прослеживается на примере Западной Европы. За счет интегрального эффекта от объединения государств в единое экономическое сообщество противоречия между отдельными государствами ослабились в пределах, достаточных для упразднения в рамках сообщества административных границ.

Таким образом, развитие союзного государства, активное взаимодействие территорий объективно обусловлены и связаны с получением дополнительного эффекта в результате взаимодействия. Полученные при этом средства могут быть использо-

ваны как на осуществление союзных программ, так и для развития отдельных территорий.

При этом масштабы интегрального эффекта напрямую зависят от эффективности формирования и функционирования рынка в рамках отдельных территориальных образований. В промышленно развитых регионах страны, к числу которых относится Уральский экономический район, особую значимость приобретает проблема формирования рынка средств производства. Эта проблема должна быть решена в рамках целенаправленного осуществления радикальной экономической реформы.

Отметим, что основным принципом проведения экономических преобразований следует рассматривать последовательное замещение административных элементов хозяйствования экономическими методами. Именно замещение, а не их разовое отрицание. То, что мы имеем на практике — прямо противоположно принципу замещения. Так, правительство в народном хозяйстве, перенасыщенном платежными средствами, снимает с фондового обеспечения ресурсы, по которым еще долгие годы не может быть преодолен дефицит. Такое неоправданное расширение зоны действия оптовой торговли формирует оседание важнейших ресурсов в запасах, усиливая несбалансированность производства и распределения. Отсутствие законченной концепции реорганизации управления экономикой, давление общественности по принципу «больше нового» подталкивали правительство на принятие многочисленных несогласованных решений. Как результат, дефицит управляемости хозяйством: многие его участки не управляются ни экономическими, ни административными методами.

В этой связи необходимо признать целесообразным, что важнейшей задачей централизованного управления экономикой должно стать принятие ограниченного (прежде всего исходя из условий реалистичности выполнения) набора решений, через реализацию которых стало бы возможным придать процессу замещения административных методов экономическими комплексного характера, согласованного на различных уровнях управления. В противном случае эффект, достигнутый или потенциально возможный посредством преобразования системы управления на одном уровне, будет во многом нейтрализован низким качеством управления на других уровнях. Таким образом, эффективное формирование территориального рынка средств производства не может быть осуществлено во вне единой структуры экономических преобразований.

С развитием рыночных отношений остро встает вопрос о выделении той группы хозяйственных звеньев, которые будут играть в экономике структурообразующую роль. Опыт развития мирового хозяйства указывает в этой связи на приоритетность крупных хозяйственных образований, с осуществлением по отношению к ним широкомасштабной политики государственного

регулирования, прежде всего путем размещения экономически предпочтительных государственных заказов. Защитным средством от монополизации крупными товаропроизводителями значительных зон хозяйственной деятельности должно стать конкурсное начало в размещении заказов. Но для того, чтобы крупные предприятия могли сосредоточиться на выявлении и реализации наиболее эффективных вариантов своего стратегического развития, потребуется создать условия и разгрузить их от решения бесчисленного множества типичных хозяйственных вопросов. Эти условия должны быть созданы посредством активизации блока мелких предприятий с присущей им гибкостью и оперативностью в части реакции на запросы потребителя.

Встает вопрос: как обеспечить рациональное взаимодействие крупных и мелких хозяйственных звеньев. В качестве исходных аргументов укажем, что рыночная система хозяйствования предложила и апробировала две принципиально различные модели взаимодействия. В одной — условно европейское — крупные предприятия напрямую «помещены» в сферу действия мелких форм. В японской модели между крупным и мелким бизнесом существует посреднические формы, что в известной мере упорядочивает систему взаимоотношений. Не вдаваясь в более подробный анализ экономики отношений мелких и крупных предприятий, отметим, что в условиях советской экономики представляется предпочтительным для реализации японский вариант. Переход от фондового распределения материальных ресурсов к оптовой торговле средствами производства предопределяет перестройку в региональной системе материально-технического обеспечения. В обновленном виде эта система способна будет выполнять функции взаимосвязи крупных и мелких производств.

Основные направления реорганизации территориальной системы обеспечения материально-техническими ресурсами видятся следующими. Во-первых, органы материально-технического обеспечения должны функционировать исключительно на хозрасчетной основе. Сохранение государственного финансирования их деятельности приведет к сохранению его монополии на распределение ресурсов. Во-вторых, на качественно новый уровень должно быть поднято информационное обеспечение поставщиков и потребителей продукции и услуг. Знание конкретных товаропроизводителей должно сочетаться с глубокой работой по изучению состояния рынка средств производства в перспективе. В-третьих, в рамках региональной системы материально-технического обеспечения целесообразно сформировать сеть хозяйственных структур по комплектации партий, включающих комплекс ресурсов в соответствии с заявкой потребителя. При комплектации ресурсы должны быть доведены до уровня потребительской готовности (проведен раскрой металла и т. п.). В-четвертых, должны получить развитие формы ресурсного обеспечения, адек-

ватные условия функционирования рынка: организация центров оптовой торговли средствами производства, проведение аукционов, ярмарок-выставок и т. п.

Эффективность формирования территориального рынка средств производства напрямую зависит от продуктивности использования материальных ресурсов, проведении целенаправленной политики ресурсосбережения. Обращение к проблеме ресурсосбережения на этапе поиска альтернативных вариантов осуществления качественно нового развития экономики продиктовано рядом обстоятельств. Сложившаяся ориентация перспективного планирования и всего хозяйственного механизма на использование экстенсивных факторов экономического роста и достижение промежуточных результатов производства привела к деформированному состоянию структуры народного хозяйства, гипертрофированному удельному весу в ней отраслей топливно-сырьевого комплекса. Продолжение сложившейся политики использования ресурсов привело бы и к еще большим масштабам деформации и производство все глубже уходило бы в режим функционирования «само на себя». Нарастание объема вовлекаемых в хозяйственный оборот ресурсов связано с возрастающими народнохозяйственными затратами в силу объективного усложнения условий добычи и усиления территориальной разобщенности центров производства и потребления основных видов природных ресурсов. Используемые недостаточно производительно в материальном производстве ресурсы следует рассматривать важным фактором решения комплекса социальных задач. Переориентация в политике использования ресурсов представляется более эффективным средством по сравнению с ориентацией на повышение темпов экономического роста без соответствующих структурных преобразований. Повышение степени полезного использования ресурсов позитивно отражается на состоянии окружающей среды и ресурсосбережение может рассматриваться эффективным средством решения экологических задач.

В настоящее время мероприятия по экономии ресурсов, как правило, существенно дешевле в сравнении с эквивалентным вовлечением в хозяйственный оборот дополнительный объем ресурсов. Несмотря на экономическую целесообразность ресурсосбережения еще не превратилось в один из ведущих факторов, определяющих темпы социально-экономического развития, в результате чего углублялось противоречие между целями ресурсосберегающей политики и масштабами их практической реализации, усложнились условия обеспечения народного хозяйства ресурсами.

Особенно существенно углублялось данное противоречие применительно к условиям развития народнохозяйственных комплексов экономических районов, отличающихся развитой производственной структурой и напряженным балансом по материальным ресурсам. К числу последних относится Уральский экономиче-

ский район, народное хозяйство которого как объект проведения активной ресурсосберегающей политики имеет ряд особенностей. Повышенная концентрация производства на территории экономического района, жесткие экологические ограничения и потребность в решении большого комплекса социальных задач обуславливает необходимость ускоренного осуществления ресурсосберегающей политики. Цели и задачи ресурсосбережения соответствуют более общим задачам технологического перевооружения материального производства экономического района. Устранение несоответствия между перспективной ролью Урала, которая ему отводится в общесоюзном разделении труда, и существенно устаревшей производственной структурой в отраслях специализации региона можно рассматривать предпосылкой проведения активной политики ресурсосбережения.

Структура народного хозяйства и промышленного производства Уральского экономического района включает в себя большое количество отраслей, различно влияющих на формирование общерегиональной потребности в различных видах ресурсов. Поэтому обоснование перспективной производственной специализации региона отличается многовариантным характером и должно проводиться в неразрывной связи с анализом условий ресурсосбережения. Для развития отраслей топливно-сырьевого комплекса Урала характерны наиболее высокие по сравнению с общесоюзными темпы роста удельных затрат капитальных и трудовых ресурсов. Сформировалась тенденция к повышению доли внешних источников в покрытии потребностей региона в ряде ресурсов, прежде всего в топливе. Все это повышает эффективность мероприятий по увеличению продуктивности использования ресурсов по сравнению с вовлечением в хозяйственный оборот их дополнительного объема. На этих предпосылках должны также базироваться мероприятия по реорганизации системы материально-технического обеспечения региона.

В целом формирование территориального рынка средств производства должно осуществляться в рамках целенаправленных экономических преобразований, в процессе создания единого хозяйственного пространства страны, через перестройку региональной системы материально-технического обеспечения, посредством придания развитию хозяйственного комплекса ресурсосберегающей направленности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

К читателю	3
Глава 1. Хозяйственный расчет региона как форма функционирования производственных отношений	5
1.1. Общепародная собственность — основа хозрасчетных отношений территорий	5
1.2. Экономический регион как субъект общепародного присвоения	11
1.3. Хозяйственный механизм региона в системе управления экономическим и социальным развитием территорий	21
Глава 2. Местные Советы народных депутатов в системе самоуправления и самофинансирования региона	33
2.1. Субъекты хозрасчетных отношений на территории	33
2.2. Новый характер взаимоотношений местных Советов и предприятий	38
2.3. Внешнеэкономическая деятельность местных Советов и предприятий в новой системе хозяйствования	56
Глава 3. Территориальное социальное хозяйствование как цель введения региональных хозрасчетных отношений	74
3.1. Социальная сфера и самофинансирование региона	74
3.2. Тенденции развития территориального социального хозяйствования	83
3.3. Экономические методы сочетания территориальных и отраслевых интересов в развитии городского хозяйства	91
3.4. Территориальные межотраслевые объединения — прогрессивная форма региональных хозрасчетных отношений	98
Глава 4. Местные бюджеты как основной источник финансирования социально-экономического развития территории	108
4.1. Финансовые ресурсы социально-экономического развития территории	108
4.2. Принципы и источники формирования местных бюджетов	110
4.3. Роль бюджетных средств и финансовых ресурсов в социально-экономическом развитии территорий	122

Глава 5. Перестройка регионального механизма хозяйствования на основе экономической самостоятельности, самоуправления и самофинансирования . . .	134
5.1. Основные направления экспериментальной отработки механизма хозяйствования областей и автономных республик	134
5.2. Концепция перехода РСФСР к самоуправлению и самофинансированию	147
5.3. Особенности формирования территориального рынка средств производства	159

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА:
НОВЫЙ ХАРАКТЕР ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

Под ред. Чичканова В. П., Татаркина А. И.

Зав. редакцией Б. А. Мясоедов
Мл. редактор Е. Я. Петрова
Техн. редактор Е. М. Бородулина
Худож. редактор Е. А. Ильин
Корректор Е. М. Бородулина
Оформление художника
А. И. Ольденбургера

Сдано в набор 23.01.91. Подписано к печати
11.04.91. Формат 60×90¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура литературная. Печать высокая. Усл.
печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 15. Тираж 5 тыс. Заказ
№ 37. Цена 3 р. 60 к.

Типография изд-ва «Уральский рабочий», 620151,
г. Свердловск, пр. Ленина, 49.

